

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Prefácio Aécio Neves

Marcos Cintra
Carlos Henrique Cardim
Organizadores

Câmara dos Deputados
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/FUNAG

Brasília – 2002

M E S A D A CÂMARA DOS DEPUTADOS

51ª Legislatura – 4ª Sessão Legislativa
2002

<i>Presidente:</i>	AÉCIO NEVES (PSDB-MG)
<i>Primeiro-Vice-Presidente:</i>	EFRAIM MORAIS (PFL-PB)
<i>Segundo-Vice-Presidente:</i>	BARBOSA NETO (PMDB-GO)
<i>Primeiro-Secretário:</i>	SEVERINO CAVALCANTI (PPB-PE)
<i>Segundo-Secretário:</i>	NILTON CAPIXABA (PTB-RO)
<i>Terceiro-Secretário:</i>	PAULO ROCHA (PT-PA)
<i>Quarto-Secretário:</i>	CIRO NOGUEIRA (PFL-PI)

Suplentes de Secretário

<i>Primeiro-Suplente:</i>	PEDRO VALADARES (PSB-SE)
<i>Segundo-Suplente:</i>	SALATIEL CARVALHO (PMDB-PE)
<i>Terceiro-Suplente:</i>	ENIO BACCI (PDT-RS)
<i>Quarto-Suplente:</i>	WILSON SANTOS (PSDB-MT)

<i>Diretor-Geral:</i>	Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida
<i>Secretário-Geral da Mesa:</i>	Mozart Vianna de Paiva



CÂMARA DOS DEPUTADOS
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI)/FUNAG

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Prefácio Aécio Neves

Marcos Cintra
Carlos Henrique Cardim
Organizadores

Seminário realizado nos dias 23 e 24 de outubro de 2001, na Câmara dos Deputados, com o objetivo de discutir a proposta de formação de uma Área de Livre-Comércio das Américas, ALCA.

Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Publicações
Brasília – 2002

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: *Afrísio Vieira Lima Filho*

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretora: *Suelena Pinto Bandeira*

COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Diretora: *Nelda Mendonça Raulino*

DEPARTAMENTO DE COMISSÕES

Diretor: *Sílvio Avelino da Silva*

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – CEDI

Coordenação de Publicações – CODEP

Anexo II – térreo

Praça dos Três Poderes

Brasília (DF)

CEP 70160-900

Telefone: (61) 318-6865; fax: (61) 318-2190

E-mail: publicacoes.cedi@camara.gov.br

SÉRIE

Ação parlamentar

n. 174

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Seminário o Brasil e a ALCA (2001 : Brasília) .

O Brasil e a ALCA : seminário / Marcos Cintra e Carlos Henrique Cardim, organizadores ; prefácio Aécio Neves. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

508 p. : il. – (Série ação parlamentar ; n. 174)

Seminário realizado nos dias 23 e 24 de outubro de 2001, na Câmara dos Deputados.

ISBN 85-7365-188-1

1. Integração econômica internacional, Brasil, América. 2. Livre comércio, Brasil, América. 3. Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). I. Cintra, Marcos, org. II. Cardim, Carlos Henrique, org. III. Título. IV. Série.

CDU 339.923 (7/8)

ISBN 85-7365-188-1

SUMÁRIO

Comissões:	Comissão de Economia, Indústria e Comércio.....	9
	Comissão de Finanças e Tributação	10
	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.....	11
	Comissão de Agricultura e Política Rural	13
	Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.....	15
Prefácio:	Aécio Neves	17
Apresentação:	Marcos Cintra e Carlos Henrique Cardim.....	21
Dia 23-10-2001		
Painel de abertura		
Presidente:	Aécio Neves	27
Convidados:	Ramez Tebel.....	32
	Raúl Alfonsín	35
Painel 1:		
O Brasil e sua inserção no mundo: MERCOSUL, ALCA, UE e OMC		
Presidente:	Celso Lafer	43
Expositores:	Clemens Boonekamp.....	46
	William Cohen.....	50
	José Serra.....	54
Debatedores:	Marcos Cintra	59
	Félix Peña	63
Relator:	Antônio José Ferreira Simões.....	65
Trabalhos apresentados:		
José Serra	O Brasil e a ALCA	71
Marcos Cintra	As alternativas de integração comercial para o Brasil: ALCA, UE, OMC, 4+1,	77
Paulo Roberto de Almeida	O MERCOSUL e a ALCA na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação	97
Painel 2:		
A experiência do NAFTA		
Presidente:	Pedro Sampaio Malan.....	111
Expositores:	Gilberto Dupas.....	114
	Jeffrey J. Schott.....	118
	Fernando de Mateo	121
Debatedores:	Antonio Kandir	123
	Samuel Pinheiro Guimarães.....	124
	Paulo Sotero Marques	126

Relator: Ricardo Wahrendorff Caldas..... 131

Trabalho apresentado:

Gilberto Dupas O discurso hegemônico do livre-mercado e a vulnerabilidade dos grandes países da periferia..... 149

Painel 3:

Acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem

Presidente: Sérgio Silva do Amaral..... 159

Expositoras: Denise Gregory..... 163

Sandra Polônia Rios..... 167

Debatedores: Aloizio Mercadante..... 171

Lia Valls Pereira..... 176

Relator: Stefan Bogdan Salej..... 181

Trabalho apresentado:

Roberto Giannetti da Fonseca ALCA..... 187

Painel 4:

Agricultura

Presidente: Marcus Vinícius Pratini de Moraes 198

Expositores: Carlos Nayro de Azevedo Coelho..... 204

Luiz Fernando Furlan..... 209

Debatedores: Waldemar Carneiro Leão 211

Marcos Sawaya Jank..... 213

Luís Carlos Heinze..... 216

Relator: Pedro de Camargo Neto 219

Trabalhos apresentados:

Carlos Nayro Coelho A agricultura, os acordos de liberalização do comércio e a ALCA..... 227

Marcos Sawaya Jank e André Meloni Nassar A ALCA e a agricultura nas relações Brasil-Estados Unidos..... 249

Dia 24-10-2001

Painel 1:

Serviços, investimentos e compras governamentais: serviços financeiros, telecomunicações, padrões trabalhistas e ambientais

Presidente: Luiz Felipe de Seixas Corrêa..... 260

Expositores: Marcos Caramuru de Paiva..... 262

Mário Marconini..... 265

Pedro Luiz da Motta Veiga..... 269

Debatedores: Hélio Costa..... 273

Murilo Celso de Campos Pinheiro 276

Kjeld Jakobsen..... 278

Roberto Teixeira da Costa 282

<i>Relator:</i>	Eiiti Sato	287
Trabalhos apresentados:		
<i>Mário Marconin</i>	A ALCA e o comércio de serviços brasileiro: normativa e interesse	297
<i>Pedro da Motta Veiga</i>	As normas trabalhistas e ambientais na agenda de negociações internacionais	327
<i>Murilo Celso de Campos Pinheiro</i>	A quem interessa a ALCA	355
Painel 2:		
Defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual		
<i>Presidente:</i>	Rubens Ricupero	360
<i>Expositores:</i>	José Graça Aranha	362
	Lytha Spindola	367
	José Tavares de Araújo	371
<i>Debatedores:</i>	Germano Rigotto	375
	Carlos Eduardo Lins da Silva	380
	Júlio Sérgio Gomes de Almeida	382
<i>Relator:</i>	Benedito Fonseca Moreira	389
Trabalhos apresentados:		
<i>José Graça Aranha</i>	A questão da propriedade intelectual	405
<i>Lytha Battiston Spindola</i>	Defesa comercial no Brasil	413
<i>José Tavares de Araújo Jr.</i>	<i>Antidumping</i> e política de concorrência na ALCA e no MERCOSUL	423
Painel 3:		
Avaliação geral		
<i>Presidente:</i>	Marco Maciel	435
<i>Expositores:</i>	José Alfredo Graça Lima	436
	Peter Hakim	439
	Méitor Villagómez Merino	441
<i>Debatedores:</i>	Vera Thorstensen	445
	Delfim Netto	448
	Luiz Nassil	450
<i>Relator:</i>	Fernando Paulo de Melo Barreto	461
Trabalhos apresentados:		
<i>Vera Thorstensen</i>	O Brasil frente a um triplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do Acordo CE/MERCOSUL	471
<i>Peter Hakim e Rachel Menezes</i>	A negociação de acordos comerciais com os Estados Unidos..	487
<i>Méitor Villagómez Merino</i>	Os países em desenvolvimento diante do livre-comércio, as negociações da ALCA e a OMC: algumas reflexões gerais	493
Breve apresentação dos participantes		503

COMISSÕES

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – CEIC

Presidente: Marcos Cintra (PFL)
1º Vice-Presidente: Gerson Gabrielli (PFL)
2º Vice-Presidente: Jaques Wagner (PT)
3º Vice-Presidente: Sérgio Barros (PSDB)

TITULARES SUPLENTEs

Bloco PSDB/PTB

Alex Canziani – PR	Affonso Camargo – PR
Arthur Virgílio – AM	Badu Picanço – AP
Léo Alcântara – CE	Lidia Quinan – GO
Márcio Fortes – RJ	Marisa Serrano – MS
Sérgio Barros – AC	Ricardo Ferraço – ES
Zila Bezerra – AC	Yeda Crusius – RS

Bloco PFL/PST

Gerson Gabrielli – BA	Arolde de Oliveira – RJ
Jairo Carneiro – BA	Chico Sardelli – SP
Marcos Cintra – SP	Francisco Garcia – AM
Osório Adriano – DF	Paulo Octávio – DF
Rubem Medina – RJ	Ricardo Fiuza – PE

PMDB

Antônio do Valle – MG	Elcione Barbalho – PA
Edison Andrino – SC	Nair Xavier Lobo – GO
Jurandil Juarez – AP	Waldemir Moka – MS
Armando Monteiro – PE	

PT

Divaldo Suruagy – AL	Aloizio Mercadante – SP
Jaques Wagner – BA	Carlito Merss – SC
Virgílio Guimarães – MG	Ricardo Berzoini – SP

PPB

Delfim Netto – SP	Augusto Nardes – RS
João Pizzolatti – SC	Luiz Fernando – AM

Bloco PSB/PC do B

Givaldo Carimbão – AL	Herculano Anghinetti – MG
-----------------------	---------------------------

Bloco PDT/PPS

Emerson Kapaz – SP	João Sampaio – RJ
Enio Bacci – RS	Nelson Proença – RS

Bloco PL/PSL

Almeida de Jesus – CE	Ronaldo Vasconcellos – MG
-----------------------	---------------------------

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO – CFT

Presidente: Jorge Tadeu Mudalen (PMDB)

1º Vice-Presidente: Pedro Novais (PMDB)

2º Vice-Presidente: José Carlos Fonseca Jr. (PFL)

3º Vice-Presidente: José Pimentel (PT)

TITULARES SUPLENTEs

Bloco PSDB/PTB

Antonio Kandir – SP	Antonio Cambraia – CE
Félix Mendonça – BA	Basílio Villani – PR
José Militão – MG	José Aníbal – SP
Rodrigo Maia – RJ	Juquinha – GO
Sampaio Dória – SP	Luiz Carlos Hauly – PR
Silvio Torres – SP	Magno Malta – ES
Yeda Crusius – RS	Sebastião Madeira – MA
Adolfo Marinho – CE	Walfrido Mares Guia – MG
Anivaldo Vale – PA	

Bloco PFL/PST

Chico Sardelli – SP	Darci Coelho – TO
Deusdeth Pantoja – PA	Euler Ribeiro – AM
João Carlos Bacelar – BA	Marcos Cintra – SP
João Mendes – RJ	Moreira Ferreira – SP
Jorge Khoury – BA	Nice Lobão – MA
José Carlos Fonseca Jr. – ES	Osório Adriano – DF
Mussa Demes – PI	Osvaldo Coelho – PE
Pauderney Avelino – AM	Paulo de Almeida – RJ

PMDB

Armando Monteiro – PE	Benito Gama – BA
Germano Rigotto – RS	João Henrique – PI
Jorge Tadeu Mudalen – SP	José Lourenço – BA
Milton Monti – SP	Michel Temer – SP
Pedro Novais – MA	

PT

Carlito Merss – SC	Clovis Ilgenfritz – RS
João Coser – ES	Geraldo Magela – DF
José Pimentel – CE	José Dirceu – SP
Ricardo Berzoini – SP	

PPB

Edinho Bez – SC	Delfim Netto – SP
Enivaldo Ribeiro – PB	Eni Voltolini – SC
Fetter Junior – RS	Francisco Dornelles – RJ
Max Rosenmann – PR	Salomão Cruz – RR

Bloco PSB/PC do B

Pedro Eugênio – PE	Gonzaga Patriota – PE
--------------------	-----------------------

Bloco PDT/PPS

João Eduardo Dado – SP	Emerson Kapaz – SP
Nelson Proença – RS	Rubens Furlan – SP

Bloco PL/PSL

Eujácio Simões – BA	Francisco Silva – RJ
---------------------	----------------------

PHS

Roberto Argenta – RS

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL – CREDN**

Presidente: Hélio Costa (PMDB)
1º Vice-Presidente: Jorge Wilson (PSDB)
2º Vice-Presidente: Neiva Moreira (PDT)
3º Vice-Presidente: Haroldo Lima (PCdoB)

TITULARES SUPLENTEs

Bloco PSDB/PTB

Antonio Carlos Pannunzio – SP	Alberto Goldman – SP
Arnon Bezerra – CE	Antonio Feijão – AP
Feu Rosa – ES	Antonio Kandir – SP
Itamar Serpa – RJ	Dr. Heleno – RJ
José Carlos Martinez – PR	Manoel Salviano – CE
José Teles – SE	Murilo Domingos – MT
Luiz Carlos Haully – PR	Nelson Otoch – CE
Marcus Vicente – ES	Sérgio Reis – SE
Paulo Kobayashi – SP	Vicente Arruda – CE
Paulo Mourão – TO	Vicente Caropreso – SC
Vittorio Mediolì – MG	Zulaiê Cobra – SP

Bloco PFL/PST

Alceste Almeida – RR	Abelardo Lupion – PR
Átila Lins – AM	Aldir Cabral – RJ
Claudio Cajado – BA	Aracely de Paula – MG
Francisco Rodrigues – RR	João Carlos Bacelar – BA
Heráclito Fortes – PI	Jorge Khoury – BA
Joaquim Francisco – PE	Luciano Pizzatto – PR
José Thomaz Nonô – AL	Ney Lopes – RN
Mário de Oliveira – MG	Robson Tuma – SP
Werner Wanderer – PR	Vilmar Rocha – GO

PMDB

Alberto Fraga – DF	Benito Gama – BA
Elcione Barbalho – PA	Edison Andrino – SC
Hélio Costa – MG	Fernando Diniz – MG
Jorge Wilson – RJ	Germano Rigotto – RS
José Lourenço – BA	Laíre Rosado – RN
Leur Lomanto – BA	Lamartine Posella – SP
Maria Elvira – MG	Paulo Lima – SP
Maria Lúcia – MG	

PT

Aloizio Mercadante – SP	José Genoíno – SP
Fernando Gabeira – RJ	Luiz Eduardo Greenhalgh – SP
Milton Temer – RJ	Marcos Rolim – RS
Paulo Delgado – MG	Nilmário Miranda – MG
Waldir Pires – BA	Tilden Santiago – MG

PPB

Cunha Bueno – SP	Celso Russomanno – SP
Lincoln Portela – MG	Edmar Moreira – MG
Marcelo Barbieri – SP	Jair Bolsonaro – RJ
Wagner Salustiano – SP	Ricardo Ferraço – ES

Bloco PSB/PC do B

Aldo Rebelo – SP	Alexandre Cardoso – RJ
Haroldo Lima – BA	Delfim Netto – SP
Pedro Valadares – SE	Wanderley Martins – RJ

Bloco PDT/PPS

João Herrmann Neto – SP	Airton Dipp – RS
Neiva Moreira – MA	Fernando Coruja – SC
Rubens Furlan – SP	

Bloco PL/PSL

Cabo Júlio – MG	Mattos Nascimento – RJ
De Velasco – SP	Robério Araújo – RR

COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL – CAPR

Presidente: Luis Carlos Heinze (PPB)

1º Vice-Presidente: Ronaldo Caiado (PFL)

2º Vice-Presidente: Moacir Micheletto (PMDB)

3º Vice-Presidente: Josué Bengtson (PTB)

TITULARES SUPLENTEs

Bloco PSDB/PTB

Anivaldo Vale – PA	Antônio Jorge – TO
B. Sá – PI	Armando Abílio – PB
Carlos Batata – PE	Carlos Mosconi – MG
Carlos Dunga – PB	Edmundo Galdino – TO
Helenildo Ribeiro – AL	Félix Mendonça – BA
José Carlos Elias – ES	Julio Semeghini – SP
Josué Bengtson – PA	Luiz Ribeiro – RJ
Nelson Marquezelli – SP	Paulo Kobayashi – SP
Nilo Coelho – BA	Rose de Freitas – ES
Odílio Balbinotti – PR	Sérgio Barros – AC
Saulo Pedrosa – BA	Sérgio Carvalho – RO
Xico Graziano – SP	Zila Bezerra – AC

Bloco PFL/PST

Abelardo Lupion – PR	Carlos Alberto Rosado – RN
Adauto Pereira – PB	Gervásio Silva – SC
Francisco Coelho – MA	Jaime Martins – MG
Jaime Fernandes – BA	Joaquim Francisco – PE
Joel de Hollanda – PE	José Múcio Monteiro – PE
Kátia Abreu – TO	José Rocha – BA
Paulo Braga – BA	Luiz Dantas – AL
Roberto Balestra – GO	Marcondes Gadelha – PB
Roberto Pessoa – CE	Reginaldo Germano – BA
Ronaldo Caiado – GO	Werner Wanderer – PR
Wilson Santos – MT	Zezé Perrella – MG

PMDB

Confúcio Moura – RO	Albérico Filho – MA
Igor Avelino – TO	Alberto Fraga – DF
Marcelo Castro – PI	Ana Catarina – RN
Moacir Micheletto – PR	Darcísio Perondi – RS
Nelson Meurer – PR	Geovan Freitas – GO
Oswaldo Reis – TO	Jurandil Juarez – AP
Silas Brasileiro – MG	Luiz Bittencourt – GO
Themístocles Sampaio – PI	Olavo Calheiros – AL
Waldemir Moka – MS	

PT

Adão Pretto – RS	Babá – PA
João Grandão – MS	Jair Meneguelli – SP
Luci Choinacki – SC	José Pimentel – CE
Nilson Mourão – AC	Orlando Desconsi – RS
Padre Roque – PR	Wellington Dias – PI

PPB

Augusto Nardes – RS	Almir Sá – RR
Cleonânicio Fonseca – SE	Enivaldo Ribeiro – PB
Hugo Biehl – SC	Fetter Junior – RS

Luis Carlos Heinze – RS Júlio Redecker – RS
Telmo Kirst – RS Vadão Gomes – SP

Bloco PSB/PC do B

Ezidio Pinheiro – RS Eliseu Moura – MA
Kincas Mattos – SP João Tota – AC
Márcio Bittar – AC Tânia Soares – SE

Bloco PDT/PPS

Dilceu Sperafico – PR Agnaldo Muniz – RO
Giovanni Queiroz – PA
Pompeo de Mattos – RS

Bloco PL/PSL

Romel Anizio – MG Eujácio Simões – BA
Salomão Cruz – RR Paulo José Gouvêa – RS

CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL
REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
SEÇÃO BRASILEIRA
MESA DIRETORA

Presidente: Senador ROBERTO REQUIÃO
Vice-Presidente: Deputado NEY LOPES
Secretário-Geral: Deputado FEU ROSA
Secretária-Geral Adjunta: Senadora EMÍLIA FERNANDES

SENADORES		DEPUTADOS	
TITULARES	SUPLENTES	TITULARES	SUPLENTES
PMDB		BLOCO PSDB/PTB	
Roberto Requião	Pedro Simon	Marisa Serrano	Vicente Caropreso
Casildo Maldaner	Amir Lando	Feu Rosa	Nelson Marchezan
José Fogaça	Marluce Pinto	BLOCO PFL/PST	
PFL		Ney Lopes	Luciano Pizzatto
Jorge Bornhausen	Waldeck Ornelas	Paulo Gouvêa	Ronaldo Caiado
Geraldo Althoff	José Coelho	PMDB	
BLOCO (PSDB/PPB)		Confúcio Moura	Edinho Bez
Antero de Barros	Leomar Quintanilha	Darcísio Perondi	Osmar Serraglio
Pedro Piva	Ricardo Santos	PT	
BLOCO DE OPOSIÇÃO (PT/PDT/PPS)		Aloizio Mercadante	Paulo Delgado
Emília Fernandes	Jefferson Peres	PPB	
PTB		Júlio Redecker	Celso Russomanno
Arlindo Porto		BLOCO PSB/PC do B	
		Ezidio Pinheiro	Inácio Arruda

Prefácio

Aécio Neves

Presidente da Câmara dos Deputados

A satisfação que sinto ao apresentar este volume só encontra paralelo no significado especial dos debates aqui reproduzidos. De fato, o Seminário “O Brasil e a ALCA”, realizado nas dependências da Câmara dos Deputados, por iniciativa desta Casa, nos dias 23 e 24 de outubro de 2001, pode ser interpretado – e certamente assim o será nos anos vindouros – como um marco na trajetória de nosso processo de integração continental.

Conforme ressaltado amiúde nas discussões relativas à Área de Livre-Comércio das Américas, os números envolvidos – conquanto impressionantes por si sós – refletem apenas parte dos desafios que nos cumpre enfrentar nessa empreitada. Sem dúvida, a liberalização do comércio em um território habitado por mais de 800 milhões de pessoas, com um PIB conjunto de US\$ 11 trilhões, simultaneamente à construção de uma normativa comum em áreas como a de serviços, de investimentos, de compras governamentais e de propriedade intelectual, é, em si mesma, um objetivo formidável.

Muito mais que no gigantismo dos dados estatísticos subjacentes, porém, a importância da ALCA reside em seus potenciais impactos econômicos e sociais sobre a América Latina. Não se pode perder de vista a heterogeneidade das Nações-Partes deste empreendimento em termos de indicadores sociais, de herança cultural, de desenvolvimento econômico e de especialização das respectivas economias. Este não é um aspecto secundário. Antes, representa a variável-chave para a análise dos riscos e oportunidades e das perspectivas e restrições que se antepõem a cada um dos países, em geral, e ao Brasil, em particular.

Ademais, como se tudo aquilo não bastasse, há que se ressaltar o caráter relativamente urgente de tão ambicioso empreendimento. Com efeito, não defrontamos com um mero protocolo de intenções, mas, sim, somos partícipes de um acordo já firmado sobre o cronograma das correspondentes negociações, o qual prevê a conclusão dos entendimentos no horizonte já visível do ano de 2005.

Contra pano de fundo tão multifacetado e complexo, inaugurou-se, com o Seminário “O Brasil e a ALCA”, uma forma inteiramente nova de analisar os desafios da integração americana. Dentre as principais características do conclave, pode-se destacar, em primeiro lugar, a **concentração de esforços**: preparou-se e, mais importante ainda, cumpriu-se uma extensa agenda de apresentações e debates, tão ampla no que se refere ao número de expositores quanto intensiva, ao lograr-se a realização de numerosas palestras no espaço relativamente curto de dois dias de trabalho. Em segundo lugar, **a abrangência dos temas tratados**: dividiu-se o encontro em sete painéis, que cobriram aspectos tão diversos quanto os processos de integração ora em curso no mundo; a experiência do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte; acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem; agricultura; serviços, investimentos e compras governamentais; serviços financeiros; telecomunicações; padrões trabalhistas e ambientais; defesa comercial e política de concorrência; propriedade intelectual; e, por fim, mas não menos relevante, uma avaliação geral das discussões. Não se esqueceu nem se relegou a planos secundários, portanto, nenhum dos aspectos cruciais do processo integracionista.

Em terceiro lugar, corolário inescapável da amplitude dos debates, a **multidisciplinaridade** que caracterizou o Seminário. Reuniram-se profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, de modo a proporcionar a riqueza de enfoques necessária para a apropriada compreensão de um fenômeno cujas influências se espalham para muito além dos aspectos meramente econômicos. Igualmente importante, no entanto, foi a **diversidade dos participantes**, o fato de que se mesclou a especialização técnica com a experiência administrativa e pessoal de um ex-Chefe de Governo, a visão política de Parlamentares, a responsabilidade gerencial e executiva de Ministros de Estado, a participação objetiva e concreta de empresários – eles que, em última análise, estão na linha de frente da difícil realidade da construção da ALCA – e as perplexidades e dúvidas de trabalhadores, de estudantes e da população em geral. A propósito, a **abertura das portas para a sociedade civil** terá sido, quicá, a contribuição mais inovadora trazida por este evento.

Uma reflexão sobre as informações, as opiniões, os conceitos e as interpretações apresentadas no Seminário é exercício que demandará a atenção de toda a sociedade brasileira por muito tempo. Desde já, porém, acredito que se podem retirar algumas conclusões basilares, a partir de uma maturação preliminar deste encontro.

Inicialmente, creio que se reforçou sobremaneira o ponto de vista de que matéria tão complexa como a formação da ALCA não admite juízos simplistas ou diagnósticos superficiais. A definição das melhores estratégias para a participação do Brasil no processo integracionista não será alcançada pelo estéril cotejo de posições preconcebidas, mas, sim, pela tempestiva e equilibrada análise dos aspectos e fatores mais relevantes.

Analogamente, parece fora de dúvidas que a condução das negociações não é, tão-somente, uma questão de **governo**, mas de **Nação**. Todos os componentes da nossa sociedade devem ser chamados a contribuir e devem ser ouvidos em todas as instâncias de decisão. Justificativa bastante para esta asserção é o fato de que o traçado dos destinos das atuais e das futuras gerações de brasileiros dependerá, em grande medida, dos contornos que se definirem para a área de livre-comércio continental.

Neste sentido, não se poderá jamais prescindir do concurso direto e permanente do nosso Parlamento na condução e no acompanhamento das negociações. Cabe ao Poder Legislativo a insubstituível tarefa de conceder voz e representação aos cidadãos brasileiros, de permitir a manifestação da rica diversidade de pensamentos e palavras e, deste modo, amalgamar tendências diversas em um mesmo norte. Esta é nossa missão e dela nunca abdicaremos.

Por oportuno, considero indispensável registrar a incansável atuação do Deputado Marcos Cintra, à época Presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, na função de organizador e coordenador dos trabalhos. Muito do brilho alcançado pelo evento deve-se, indubitavelmente, à dedicação e ao esforço permanentes deste que é um dos nossos mais ilustres parlamentares. A ressaltar, ainda, a decisiva participação do Ministério das Relações Exteriores, por intermédio do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), na pessoa do Ministro Carlos Henrique Cardim, no inestimável auxílio prestado à preparação do Seminário, com a valiosa colaboração de seus diplomatas e técnicos.

Reitero, portanto, a genuína satisfação e o cívico orgulho com que, na honrosa condição de Presidente desta Casa, apresento a íntegra das palestras que compuseram o Seminário “O Brasil e a ALCA”. A publicação deste volume representa mais uma etapa do esforço de divulgação dos trabalhos lá realizados, processo iniciado com a participação do público no Auditório Nereu Ramos, local das conferências, a transmissão das palestras, ao vivo e em

retrospectiva, pela TV Câmara e a disponibilização das notas taquigráficas no sítio da Câmara dos Deputados na Internet.

Esta não é, porém, a etapa derradeira. Ao contrário, representa o chamamento inicial para que toda a sociedade brasileira participe ativamente, sempre e cada vez mais, da construção dos destinos do País. Representa, também, o sinal inequívoco de que a Câmara dos Deputados continuará a se empenhar na irrestrita defesa dos interesses de nossa Pátria.

Com a palavra, o povo brasileiro!

Apresentação

Cidadania e Relações Internacionais

Marcos Cintra

Deputado Federal

*Presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio
Câmara dos Deputados*

Carlos Henrique Cardim

Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)

*Professor do Instituto de Ciência Política e Relações
Internacionais – Universidade de Brasília*

Política exterior, cidadania e o estudo das relações externas

O tema internacional tem adquirido crescente relevância na agenda da sociedade brasileira. Existe uma evidente interpenetração entre as questões internas e as dinâmicas do meio internacional. Torna-se cada vez mais necessário que a consciência e a prática da cidadania se desenvolvam efetivamente, estendendo-se para áreas ainda pouco familiares para muitos, como é o caso das relações exteriores. Assim, afigura-se útil e necessário que um verdadeiro aprendizado seja desenvolvido pelas instituições públicas para acompanhar e compreender essa nova fase da evolução do país e seu lugar no mundo.

Uma recente tese, apresentada na Universidade de São Paulo por Denilde Oliveira Holzacker, sobre “As Atitudes e Opiniões da População a respeito das Relações Externas do Brasil” assinala que as mudanças ocorridas nos últimos anos no Brasil, a democratização e a ampliação dos canais de expressão da sociedade estimularam significativamente o interesse pelas questões de política internacional. Na pesquisa, a especialista revela que 56,2% da população declara-se francamente interessada na atuação externa do Brasil. Outro dado interessante revelado é que 73% dos entrevistados afirmaram que o aumento da prosperidade nacional deveria ser o objetivo maior da política exterior do País.

No entanto, apesar desse aumento de interesse, verifica-se que nos diferentes setores da sociedade ainda temos um déficit de informações e de análises sobre os assuntos da área internacional, especialmente se comparados com o que ocorre em outros países. Nesse particular, merece menção o fato de que ainda não possuímos os denominados especialistas de países e de áreas. Por exemplo, muitas pessoas vão estudar nos Estados Unidos, cumprindo às vezes extensos programas de atividade acadêmica que se estendem por vários anos. A oportunidade, no entanto, raramente é aproveitada para estudar com a devida profundidade os Estados Unidos. Igualmente, não dispomos de especialistas em outros países que, da mesma forma, têm destacada importância para as relações externas do Brasil, como é o caso da Argentina, do México, de países europeus ou, mais recentemente, da China.

A respeito das nações do continente americano não seria exagerado reconhecer como válida hoje a afirmação contida no editorial de lançamento da “Revista Americana”, em 1909, segundo a qual “A América conhecemo-la aos fragmentos... Adivinhamos, mas ignoramos palmarmente, o seu aspecto intelectual. As dificuldades geradas pelas distâncias que separam os países americanos, engravadas com a inófia quase absoluta de meios de comunicação, explicam e justificam a ignorância recíproca em que se encontram”.¹

Assim sendo, há muito a fazer para se gerar uma massa crítica nesse estratégico campo da vida política brasileira. Reconheça-se, também, que avanços importantes foram realizados, há iniciativas de grande valor em marcha. Por exemplo, em 1976, havia somente um curso de graduação de relações internacionais no Brasil com cerca de 100 alunos; hoje existem 38 com cerca de 20.000 alunos.

ALCA, um debate necessário

No contexto das iniciativas em andamento no país para alargar e aprofundar o debate internacional, destaca-se o projeto do Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, que, com o apoio do Chanceler Celso Lafer, por meio do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da FUNAG, tenciona dar um maior protagonismo ao Parlamento brasileiro na discussão dos grandes temas da política externa, e na conseqüente proposição de novas idéias, enfoques e metodologias.

O Seminário “O Brasil e a ALCA” promovido pela Câmara dos Deputados com o apoio do IPRI/FUNAG, reuniu expressivo grupo de autoridades, acadêmicos, empresários, dirigentes sindicais e jornalistas, brasileiros e estrangeiros de diferentes tendências e opiniões que durante os dias 23 e 24 de outubro/2002, juntamente com parlamentares, intercambiaram pontos de vista e debateram os diversos aspectos das negociações para a constituição de uma área de livre-comércio nas Américas. Os resultados desse esforço plural e pluridimensional estão no presente volume que, sem dúvida, já se torna um dos títulos de referência sobre a matéria.

Os três tabuleiros de xadrez e a paz democrática

O Brasil encontra-se, no presente, face a três relevantes negociações internacionais. A primeira no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a segunda no contexto da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), e a terceira dentro do acordo entre o MERCOSUL e a União Européia (UE). Trata-se de situação única na história do país, e com importantes repercussões para as próximas décadas, nos planos político, econômico e social. A imagem de um jogador de xadrez que joga três partidas ao mesmo tempo representa bem essa nova situação, que exige não apenas talento mas também a ampliação do debate e dos meios em escala jamais experimentada pela diplomacia do País. Cada instituição tem sua parcela de responsabilidade e tem um papel de crescente importância para que a orientação da política exterior esteja em harmonia com os interesses da sociedade brasileira, que são múltiplos e complexos.

Assim sendo, é necessário que diferentes entidades da sociedade brasileira promovam análises e debates sobre os principais elementos que integram cada instância das negociações

¹ (“Revista Americana”, volume I, outubro-novembro-dezembro 1909. A publicação era dirigida por Araújo Jorge, Joaquim Viana e Delgado de Carvalho, e contava com o apoio do Barão do Rio Branco.)

em curso. Seria útil, nesse sentido, a adoção de uma perspectiva matricial que, centrada nos grandes temas, integre as três negociações em andamento.

Por fim, cabe destacar que a iniciativa de promover o presente debate também se relaciona intrinsecamente com a perspectiva mais ampla do processo de democratização das relações internacionais. Em nosso tempo, apesar das assimetrias e dos conflitos violentos, estão se abrindo chances concretas para o exercício da denominada diplomacia pública, e para a institucionalização de instâncias democráticas no cenário internacional. Grandes pensadores têm, ao longo da história, associado o avanço da democracia com o desenvolvimento do comércio. Apesar das crises, algumas bastante trágicas, pode-se dizer que ao longo das últimas décadas o bem estar e o progresso têm se expandido de modo sem precedentes, em escala mundial, e vai-se desenhando um cenário com fortes traços do projeto Kantiano da paz perpétua. Talvez seja esse o desafio síntese para o século XXI: construir a sociedade internacional alicerçada nos padrões democráticos de convívio humano.

Os documentos deste Seminário incluem textos preparados com base na transcrição de exposições orais, mantida a flexibilidade estilística que caracteriza essas intervenções.



O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 23/10/2001

Painel de Abertura

Presidente: Aécio Neves (Presidente da Câmara dos Deputados)
Convidados: Ramez Tebet (Presidente do Senado Federal)
Raúl Alfonsín (ex-Presidente da Argentina)

APRESENTADORA – Estamos iniciando o painel de abertura do Seminário “O Brasil e a ALCA”, uma promoção da Câmara dos Deputados, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores. Convidamos para compor a Mesa o Exmo. Sr. Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados; o Exmo. Sr. Senador Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal; o Exmo. Sr. Raúl Alfonsín, ex-Presidente da Argentina; o Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores Celso Lafer; o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego Francisco Dornelles; o Exmo. Sr. Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa; e o Sr. William Cohen, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos. Neste momento passamos a palavra ao nobre Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados.

AÉCIO NEVES – Exmo. Sr. Senador Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal; Exmo. Sr. Presidente Raúl Alfonsín, cuja presença hoje entre nós, pela sua história, sua importância e, sobretudo, pela contribuição que certamente trará a este evento, para todos nós é motivo de honra; e através de V. Exa., Presidente Raúl Alfonsín, saúdo todos os conferencistas e convidados estrangeiros que de diversos países estarão conosco, na Câmara dos Deputados do Brasil, por esses dois dias, fazendo, tenho absoluta certeza, a mais profunda radiografia que até hoje se fez em relação à integração continental.

Caríssimo Ministro Celso Lafer, das Relações Exteriores, co-patrocinador deste evento, quero, neste instante, em nome da Câmara dos Deputados, agradecer ao Itamaraty e a todo o corpo diplomático, aos funcionários, o apoio absolutamente decisivo que deram à realização deste seminário; bem como ao Exmo. Sr. Ministro do Trabalho e Emprego Francisco Dornelles; ao Sr. Secretário William Cohen; aos Srs. Parlamentares; aos Srs. Líderes partidários; aos Srs. Senadores; aos consultores legislativos; aos técnicos dos organismos

nacionais e internacionais que aqui estão; aos professores; aos doutores; enfim, aos convidados de todo o País que participam deste encontro.

Antes de fazer a abertura deste seminário, gostaria, com muito prazer, além de convidar S. Exa. para fazer parte da Mesa, de fazer uma saudação muito especial ao Presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio desta Casa, ilustre Deputado Marcos Cintra, coordenador-geral deste evento, responsável, sem dúvida nenhuma, pelo sucesso desta organização, que, tenho certeza, marcará um tempo na história do Poder Legislativo brasileiro. Muito obrigado em nome do Parlamento brasileiro, Deputado Marcos Cintra.

Senhoras e senhores, o homem tem aprendido, ao longo do tempo, que a convivência pacífica e a busca da complementaridade negociada com seus semelhantes é o melhor caminho para perpetuar a paz e assegurar a prosperidade.

A evolução do modo de vida da humanidade, passando do isolacionismo selvagem às facilidades da vida em núcleos urbanos, e mais recentemente em nações com identidade de idiomas, símbolos da aceitação universal de cada indivíduo das normas comuns, é talvez o exemplo mais marcante de que o homem encontra, na aproximação com seus pares, o conforto da segurança e do bem-estar material.

A aproximação de unidades regionais e a consolidação dos laços comuns pode levar inclusive à formação e à consolidação de unidades nacionais. Os exemplos dos processos de formação da Itália e da Alemanha são eloquentes nesse sentido. Também o são, de certo modo, as entidades federativas, em que unidades individuais aceitam subordinar-se aos interesses maiores em âmbito nacional.

Eric Hobsbawm, em *Nações e nacionalismo*, nos diz que, desde 1780,

“em muitas partes do mundo, os Estados e os movimentos nacionais podem mobilizar certas variantes do sentimento de vínculo coletivo já existente e podem operar potencialmente, dessa forma, na escala macropolítica, que se ajustaria às nações e aos Estados modernos”.

A integração regional formal – entendida como o conjunto de acordos e protocolos que explicita uma relação de concessões entre unidades nacionais – pode ser pensada de modo semelhante, como provedora de mobilização em escala internacional.

A convergência de nações em torno de projetos comuns, mas preservando as características individuais de cada país, encontra seu exemplo mais expressivo na União Européia. Em poucas décadas, o processo de aproximação dos países europeus tem sido capaz de consolidar seu peso econômico no cenário mundial, além de exercer força centrípeta, com atração freqüente de número cada vez maior de parceiros.

No Continente Americano, há uma tradição de esforços para promover a integração de nossos países. Diferentemente da experiência européia, na qual a existência de um volume expressivo de transações precedeu a concessão de preferências comerciais, aqui a vontade política de promover a aproximação entre os agentes econômicos dos diversos países tem freqüentemente deparado com as barreiras do entrosamento limitado. Tais barreiras resultam, em grande medida, das próprias carências de infra-estrutura e de institucionalidades legais e administrativas, concebidas para a promoção do desenvolvimento econômico do tipo autônomo, relativamente isolado do resto do mundo.

No entanto, é possível identificar origens históricas em alguns dos exercícios de integração existentes hoje no Continente Americano. A Área de Livre-comércio da América do

Norte, que tem um dos seus pólos dinâmicos centrados na fronteira sul dos Estados Unidos, corresponde, em parte, ao antigo reinado asteca. A Comunidade Andina guarda correspondência geográfica com os antigos vice-reinados de Nova Castela e Nova Granada. O Mercado Comum Centro-Americano corresponde em parte à antiga Capitania-Geral da Guatemala. A Comunidade do Caribe reúne países que por muito tempo permaneceram como colônias inglesas.

Há, portanto, algum grau de determinismo histórico nos esforços de aproximação entre os povos do continente, o que – diferentemente do padrão europeu de intensas transações econômicas entre os agentes dos diversos países – reflete uma aproximação de culturas com origens históricas comuns, cujas raízes são encontráveis no período de colonização.

Claro está que o caso do Cone Sul é algo distinto. As colonizações portuguesa e espanhola levaram a trajetórias paralelas entre os países dessa sub-região. E obstáculos naturais, como a Cordilheira dos Andes e a Floresta Amazônica, contribuíram para que os vínculos econômicos se mantivessem historicamente limitados. No entanto, os avanços e os resultados têm revelado, nas últimas décadas, um enorme potencial de complementaridade entre os nossos países.

A perspectiva de se formar uma Área de Livre-Comércio envolvendo as três Américas e os países do Caribe é um estímulo e um desafio.

Pensada para criar um ambiente de comércio livre entre os trinta e quatro países democráticos do chamado Hemisfério Ocidental, o acesso preferencial a outros trinta e três mercados, de países com características as mais variadas, é um estímulo indiscutível. São oitocentos milhões de pessoas, o que representa um potencial expressivo de oportunidades de negócios.

Mas a ALCA deverá ser mais que isso. Entre esses países encontra-se, como é sabido, a maior economia do mundo, o que reforça a percepção de que não participar desse processo – caso ele venha a se concretizar – pode implicar perdas significativas.

Essa sensação de que a proposta de abrir os mercados ao comércio entre tantos países é altamente atraente tem, por vezes, motivado o açodamento de alguns participantes e de diversos analistas. Como em toda iniciativa de grande envergadura como essa, contudo, há que se ter cautela para que os passos sejam dados na direção e ao ritmo mais recomendáveis, segundo os interesses nacionais.

O processo de preparação de cada país envolvido é claramente diferenciado. Os países participantes têm características bastante diversas, portanto interesses eventualmente distintos, e diferem na sua visão quanto ao papel que cada país pode desempenhar no cenário mundial. Embora os interesses em promover a abertura comercial sejam comuns a todos, as trajetórias mais indicadas a ser seguidas para atingir esses objetivos nem sempre são as mesmas para todos os países.

A ALCA está pensada para ser não mais que uma área de livre-comércio, com algumas condicionalidades adicionais à mera abertura comercial. Isso significa que sua entrada em operação não deveria representar a imposição de barreiras em relação aos parceiros comerciais de outras regiões geográficas. Tampouco se pensa em adotar políticas comerciais externas comuns a ser seguidas pelos países participantes. A ALCA deve ser um exemplo do que se convencionou chamar de regionalismo aberto: concessões comerciais diferenciadas para os países que fazem parte do acordo, mas de forma compatível com o grau de abertura comercial existente nesses países no seu comércio com outras regiões.

A ALCA deve ser estritamente compatível com as normas e as práticas adotadas na Organização Mundial de Comércio. Países em desenvolvimento, como o Brasil, devem se empenhar para preservar a institucionalidade existente para a disciplina das transações comerciais, sob pena de se encontrarem em situação relativamente vulnerável nas negociações diretas com parceiros mais poderosos.

Segundo o que já foi acordado até aqui, a ALCA deverá estar totalmente implementada em dez anos. As negociações serão concluídas até janeiro de 2005 e deverão estar aprovadas pelos Paramentos dos países participantes até o final daquele ano. Até o próximo mês de abril deverão estar definidos os métodos e procedimentos das negociações.

Esse horizonte relativamente breve é instigante, porque confirma os bons propósitos de concretizar uma iniciativa de grande envergadura. Ao mesmo tempo, contudo, para um país como o Brasil, esse cronograma é um enorme desafio. Somos a oitava economia industrial do mundo, com um mercado interno que se alinha entre os maiores do planeta, com segmentos produtivos competitivos em âmbito internacional, mas com um passivo social expressivo e com uma experiência relativamente recente de superação de sua introversão econômica e cultural.

A agenda de temas envolvidos na preparação para esse processo é por demais complexa e as implicações potenciais demasiado profundas para que toda a responsabilidade esteja totalmente centrada nas equipes negociadoras, mesmo que elas tenham atingido o nível de excelência e profissionalismo universalmente reconhecido e respeitado, como o dos negociadores brasileiros – particularmente, refiro-me aos do Itamaraty.

Essa é uma tarefa que demanda o envolvimento de toda a sociedade brasileira.

Esta Casa – porta-voz natural e mais legítimo dos anseios da população brasileira – não poderia furtar-se à promoção e participação ativa nos debates sobre a formação da Área de Livre-Comércio das Américas.

O mundo tem passado, nos últimos meses, por turbulências imprevistas e pode parecer um exercício puramente acadêmico que esse ciclo de debates que hoje se inicia esteja tendo lugar precisamente neste momento, em que as atenções se concentram nas atividades bélicas.

Longe disso. A situação político-econômica criada com os acontecimentos que motivaram essa situação de conflito traz em si uma pressão natural por parte dos principais protagonistas nas negociações da ALCA, inclusive com motivação geopolítica, no sentido de uma aceleração desse processo.

Esse debate deve ser realizado sem que se parta de posições prévias rígidas. A importância dos temas envolvidos, as implicações potenciais e o inusitado da experiência representam uma oportunidade para que os diversos segmentos da sociedade brasileira possam manifestar seus desejos e suas inquietudes quanto à participação do Brasil não apenas na ALCA, mas no cenário internacional de um modo mais amplo. Não devemos, domesticamente, dicotomizar o debate. Ao contrário, todos os custos e benefícios precisam ser bem avaliados, como subsídio a estratégias alternativas de negociação. A soberania não está na rigidez, mas na defesa de nossos interesses.

Há muito de desconhecido em relação ao que possa vir a ser a ALCA e, portanto, em relação às possíveis consequências – positivas ou negativas – para a economia brasileira.

É importante reconhecer que, ao longo do processo de definição sobre como serão as negociações da ALCA – vale dizer, nos últimos sete anos –, houve expressiva mobilização de alguns segmentos da sociedade brasileira em torno dos temas envolvidos. As atividades do

fórum empresarial e sua contribuição às posições negociadoras encontram poucos paralelos na experiência histórica da diplomacia brasileira. Alguns segmentos da academia brasileira têm igualmente desenvolvido esforços pontuais de grande utilidade para mais bem informar nossos negociadores.

É necessária, contudo, uma intensificação de esforços, uma soma positiva de energias dos diversos segmentos da sociedade em torno dessas questões. Em particular, é essencial que o tema da inserção internacional do País seja incluído entre os temas prioritários no debate político. E este é o local mais apropriado para esse debate.

Em relação à ALCA, sabe-se hoje, *grosso modo*, pouco mais do que aquilo que já foi acordado até aqui nos diversos encontros entre os presidentes dos países envolvidos.

As decisões serão tomadas por consenso e os acordos só deverão ser assinados quando todos os temas tiverem sido negociados. Isso é uma garantia relativa de que a concordância final por parte de cada país refletirá uma avaliação dos custos e benefícios envolvidos e que a concordância com as linhas gerais dos acordos traduzirá a aceitação do que significa todo o conjunto de novas condições.

No entanto, há alguns aspectos, mesmo entre aqueles já acordados, que merecem reflexão específica.

As negociações deverão cobrir 85% dos produtos hoje comercializados em total pelos países participantes. Isso suscita – em boa parte desses países, e certamente no Brasil – o temor de que, nos produtos não incluídos nas negociações no primeiro momento, ocorra uma preservação das barreiras comerciais que tanto têm prejudicado as exportações, sobretudo aquelas destinadas aos principais mercados do Hemisfério.

Os países – como o Brasil – que participam de exercícios sub-regionais de integração terão, na ALCA, um desafio adicional de como preservar essas preferências comerciais diferenciadas. Segundo o que já foi acordado, a ALCA poderá coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, mas apenas na medida em que os direitos e obrigações desses acordos não forem inferiores ou mais superficiais que os direitos e obrigações acordadas na ALCA. Nesse sentido, é importante discutirmos politicamente o aprofundamento do MERCOSUL, de forma a não torná-lo redundante.

A Área de Livre-Comércio das Américas implica, portanto, a necessidade de cada país identificar individualmente a maneira mais eficiente de participar desse processo. Ao mesmo tempo, impõe – aos diversos grupos de países que hoje se concedem mutuamente tratamento comercial diferenciado, como os que compõem o MERCOSUL – o desafio de encontrar um objetivo comum e um grau de convergência de propósitos e políticas que permitam assegurar a sobrevivência desses acordos, após a entrada em operação da ALCA.

Os benefícios potenciais da participação na ALCA são múltiplos. O acesso mais fluido a outros trinta e três mercados significa não apenas oportunidades de exportação. Esse acesso ampliado pode possibilitar também às economias participantes um ciclo virtuoso de maior competitividade de suas produções nacionais, acesso a novas tecnologias, atração de investimentos externos e – espera-se – menor probabilidade de aplicação de barreiras comerciais. A geração de novos postos de trabalho e a elevação do nível de bem-estar social nos nossos países completariam esse conjunto de efeitos positivos.

A estrada para esse nirvana econômico e social não é, contudo, desprovida de perigos e obstáculos. Há um temor justificado de que o aumento das exportações dos nossos países possa

vir a ser superado por um crescimento mais expressivo das importações, aumentando o desequilíbrio comercial e complicando ainda mais a situação delicada das contas externas de diversos dos países envolvidos.

Produtores estrangeiros com maior capacidade competitiva, acesso a crédito mais barato nos seus países de origem, já operando em ambientes bem mais regulados que nossos mercados e, não raro, contando com apoio oficial direto nem sempre transparente, poderiam impor aos fabricantes nacionais condições de concorrência de difícil superação. Como consequência, não seria despropositado prever um aumento da dependência estrutural das economias menos competitivas.

A lista de benefícios e riscos poderia ser ampliada de forma exaustiva. Listas longas seriam, no entanto, apenas o reflexo do que motivou a realização deste seminário em primeiro lugar: a mobilização da sociedade brasileira para o debate desse tema está associada à própria necessidade de se conhecer melhor as condições efetivas de competitividade, inclusive naqueles setores produtivos que ainda não foram expostos à concorrência com produtos e serviços externos.

Portanto, os debates sobre a ALCA têm apresentado, até aqui, alguns vícios. O que se tem visto são facções intensamente pró e contra a participação na ALCA. Mas, além disso, há uma tendência desses grupos a concentrarem sua atenção nas condições de acesso ao principal mercado individual do continente e nos temas essencialmente comerciais, como os possíveis impactos sobre os setores produtivos nacionais.

No entanto, a concretização da ALCA é muito mais do que isso. A consolidação dos vínculos comerciais e dos compromissos entre os países hemisféricos será de tal magnitude que poderá ter reflexos nas relações hoje relativamente intensas entre diversos países – sobretudo os do Cone Sul – e parceiros comerciais de outras regiões.

Em outras palavras, o debate não se esgota na identificação dos aspectos positivos e negativos das concessões comerciais e nos seus efeitos sobre a sobrevivência e as condições de competir de diversos setores produtivos. O tema é suficientemente importante para motivar questionamentos mais amplos e profundos sobre os efeitos concretos desse exercício e, conseqüentemente, sobre os custos e benefícios de não participar dele.

As questões envolvidas são, como se vê, múltiplas, e não existe pretensão de que um ciclo de debates possa ser suficiente para esgotar todos os seus aspectos.

A conferência que ora se inicia deve ser o primeiro passo de uma longa marcha de debates relacionados com a inserção internacional do Brasil e, sobretudo, uma etapa do processo de consolidação de uma postura mais ativa por parte do Parlamento brasileiro, posicionando-se, a partir deste instante, na vanguarda desse debate.

Muito obrigado.

APRESENTADORA – Com a palavra o Senador Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal.

RAMEZ TEBET – Sr. Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados; Sr. Presidente Raúl Alfonsín; Sr. Ministro Francisco Dornelles; Sr. Embaixador Seixas Corrêa; Sr. Ministro Celso Lafer; Sr. William Cohen, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos; demais autoridades presentes; Srs. Ministros do Tribunal de Contas; Srs. Parlamentares; professores; empresários; em suma, minhas senhoras e meus senhores, aqui vale o ditado que diz que um homem prevenido vale por dois. Não fosse o cerimonial antecipar minha participação, fora de hora, e se eu não estivesse prevenido, teria mesmo de falar de improviso.

E falaria mesmo, Presidente Aécio Neves, se não fosse por outro motivo, para cumprimentá-lo efusivamente e agradecer a V. Exa. a honra do convite que me foi formulado para participar da sessão solene da abertura deste importante seminário “O Brasil e a ALCA”, que pretende realizar uma análise ampla e profunda da conveniência de o Brasil ingressar ou não na Área de Livre-Comércio das Américas.

Ao lado do profícuo resultado que se pode esperar das discussões em que participam os mais representativos nomes da vida nacional, considero também um grande mérito do Seminário envolver ainda mais a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional na discussão desse tema, que se consagra como dos mais relevantes para o futuro de nosso país.

O formato aberto do evento representa, como bem citou o Presidente Aécio Neves, em seu convite, oportunidade ímpar para que as mais importantes autoridades dêem conhecimento à sociedade das ações empreendidas, submetidas pelo debate ao juízo de nossa significativa platéia.

Os temas em debate, que incluem a inserção mundial do Brasil – envolvendo o MERCOSUL, a ALCA, a União Européia e a Organização Mundial do Comércio –, a experiência do NAFTA, o acesso a mercados, as tarifas, as barreiras e regras de origem, a agricultura, os serviços, os investimentos e compras governamentais, os serviços financeiros e de telecomunicações, os padrões trabalhistas e ambientais, a defesa comercial e a política de concorrência e propriedade intelectual, compõem, de forma abrangente, um mosaico de questões que ainda perduram sobre a inserção brasileira na ALCA.

Igualmente fundamental é o fato de que ao Congresso Nacional cabe, à luz do preceito constitucional, como já foi salientado pelo ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, aprovar os atos internacionais firmados pelo Poder Executivo.

Dadas as impressionantes repercussões que um processo de integração hemisférica fatalmente acarretará à vida nacional, reputamos de extrema importância o estreito acompanhamento de tal processo pelo Congresso Nacional, para que possam seus membros avaliar os custos e benefícios que dele poderão advir para o desenvolvimento do nosso país.

Nesse sentido, e de forma valiosa para o equilíbrio entre os Poderes na moderna vida internacional do Estado, é recomendável que se conceda ao Congresso, ou mesmo a uma de suas Casas, a aprovação dos nomes indicados para conduzir as negociações comerciais internacionais, conforme ocorre com a autoridade comercial norte-americana de comércio exterior.

Equipara-se tal posicionamento como doutrina ao fato de que todos os chefes de missão diplomática permanente são chancelados pelo Poder Legislativo, após a livre indicação pelo Presidente da República, considerando ainda que nem todas essas missões permanentes são vitais para o interesse do Estado. Por isso, nada mais correto que os mais importantes negociadores comerciais do Estado, da mesma forma, sejam confirmados em seus cargos pelos representantes legislativos, também depositários da mais expressiva confiança da cidadania.

Senhores participantes, ainda que não me considere um especialista em questões internacionais, não me furtarei a algumas considerações que considero relevantes para as discussões que terão lugar no presente simpósio.

Uma das principais preocupações de todos os que avaliam a integração nacional é a competitividade dos produtos brasileiros em relação aos outros trinta e três países que compõem o bloco econômico, o que nos demanda discutir taxas de câmbio e juros, moeda única, capitalização de empresas, políticas de qualidade e, sobretudo, aspectos tributários, uma vez que o objetivo da ALCA é zerar as tarifas para o comércio entre os participantes.

A ALCA abrirá para os trinta e quatro países participantes um mercado cujo PIB é de aproximadamente doze trilhões de dólares. Sua população chega a oitocentos milhões de habitantes. Exporta, anualmente, cerca de um trilhão de dólares, a mesma quantia que é importada. Entretanto, dadas as assimetrias existentes entre os países da região e os diferentes níveis de dependência de suas economias em relação ao mercado norte-americano, também variam seus objetivos no contexto das negociações da ALCA.

Segundo salienta o Embaixador do Brasil em Washington, Sr. Rubens Barbosa, em recente artigo, existem três categorias de países no Hemisfério no que diz respeito ao grau de dependência de suas exportações em relação ao mercado norte-americano: aqueles que dependem dos Estados Unidos para mais de 70% de suas exportações, os que dependem para mais de 50% de suas exportações e aqueles que dependem para cerca de 25%.

O Brasil é um *global trader*, estando suas exportações divididas de forma equilibrada entre os principais parceiros, a saber: 27% dos seus produtos exportados destinam-se à União Européia; 26%, ao NAFTA, inclusive aos Estados Unidos; 25%, à América Latina, particularmente ao MERCOSUL; e 12%, à Ásia. Entretanto, é de se ressaltar que o Brasil não poderá simplesmente ignorar a ALCA, uma vez que 50% de suas exportações dirigem-se aos países que estarão negociando essa área de livre-comércio, entre eles os Estados Unidos e demais países do NAFTA, enquanto 70% dos manufaturados exportados pelo Brasil destinam-se ao mercado hemisférico.

Como se sabe, o Brasil vem adotando uma posição cautelosa nas negociações para a formação da ALCA, pretendendo, em primeiro lugar, consolidar uma posição comum com seus parceiros do MERCOSUL no processo negociador, o que foi conseguido propugnando-se a adoção de medidas de facilitação de negócios, principalmente nos seus aspectos aduaneiros e de certificação de origem, pela harmonização de normas técnicas e medidas sanitárias – eliminam-se, assim, as barreiras não-tarifárias impostas sobre a importação de produtos agrícolas –, e pela liberação do acesso aos mercados somente a partir de 2005, quando se acordaria um programa de final dos agravantes tarifários, a exemplo do adotado pelo Tratado de Assunção.

A constituição da ALCA, vindo a ocorrer somente em 2005, será fundamental para as economias dos países em desenvolvimento, pois esses necessitam de tempo para adaptar sua estrutura produtiva à abertura de suas fronteiras.

Temos questões controversas ainda na mesa de negociações, como os limites de salvaguarda para a propriedade intelectual – ou seja, as patentes –, a legislação *antidumping* americana, o esvaziamento da agenda agrícola, que vem sendo proposta por brasileiros e argentinos, e a prescrição de padrões trabalhistas e de proteção ambiental que os Estados Unidos querem elevar ao nível de sanção comercial, entre outras.

Senhoras e senhores, o Brasil é o dono da terceira maior economia do Hemisfério, tendo todas as condições para desempenhar papel importante nas negociações da ALCA. Sua economia é a mais industrializada e diversificada do Hemisfério Sul, recebendo mais exportações dos Estados Unidos do que a China, a Rússia ou a Índia. Porém, do ponto de vista das oportunidades de negócios para o nosso país, a criação da ALCA implicará grandes riscos como excelentes oportunidades.

Para que se configurem de forma madura as oportunidades da ALCA para o nosso país, é necessário que o governo brasileiro mantenha sua posição no sentido de ganhar tempo nas negociações da ALCA para que possa levar a cabo os ajustes internos necessários, particularmente no que diz respeito ao chamado Custo Brasil.

Entre tais ajustes, devem ser mencionados a reforma tributária, a abertura de linhas de crédito internacionais para as pequenas e microempresas, o melhoramento de nossa infra-estrutura viária e a modernização portuária para o barateamento do frete, além da desburocratização dos procedimentos de importação e exportação.

Meus caros amigos, a presença da sociedade civil é claramente perceptível na participação maciça em nosso encontro, demonstrando a clara mobilização das entidades representativas dos principais setores da economia nas negociações conducentes à ALCA.

Esse é o exercício da cidadania que todos buscamos encontrar em cada momento de nossas vidas, e que vejo, com extrema confiança, reiterar-se em eventos como estes.

Espero que possamos, nestes dois dias de conferência, clarear e tornar consensuais nossas preocupações e esperanças em relação ao futuro da ALCA, produzindo, como anunciado, o *Manifesto de Brasília*, que, de forma consistente, expresse vigorosamente nossas premissas e nossas posições sobre a criação da ALCA. O *Manifesto de Brasília* pode, e deve, ser o novo guia para a questão da ALCA, em que todos poderemos encontrar a segurança de que necessitamos em relação à posição brasileira sobre o tema.

De minha parte, tenho claro o papel do Congresso Nacional e de seu presidente, contribuindo de todas as formas possíveis para a atualidade e a qualidade legislativas, que permitam a adequada inserção do nosso país nos fóruns sobre a ALCA e outras delicadas questões internacionais.

Muito obrigado.

APRESENTADORA – Tem a palavra o ex-Presidente da Argentina Raúl Alfonsín.

RAÚL ALFONSÍN (*Exposição em espanhol.*) – Sr. Presidente, Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados, a quem tive o prazer de conhecer, já há muitos anos, quando acompanhou, em Buenos Aires, seu ilustre e sempre lembrado avô, Dr. Tancredo Neves, Presidente eleito do Brasil. Com ele conversamos durante muito tempo, profundamente, sobre a necessidade de aumentar a amizade entre os dois países; Sr. Senador Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal; Sr. Chanceler, querido amigo Celso Lafer; Sr. Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles; Sr. Embaixador Seixas Corrêa, tivemos muito prazer em tê-lo durante um tempo em Buenos Aires; Sr. Ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Dr. William Cohen, não é preciso insistir nos tremendos acontecimentos que comovem o mundo, na nossa condenação definitiva ao terrorismo, como também, nos efeitos negativos de uma globalização que não é solidária.

No que diz respeito a nós, as decisões a serem tomadas devem ser de natureza política e não vinculadas exclusivamente à conjuntura. Devem surgir de uma apreciação global de caráter principalmente humanitário. Eu digo isto para lembrar que o nosso processo de integração teve, no início da década dos anos oitenta, como objetivo central, a consolidação da democracia na região, com o objetivo de gerar um espaço de valores e benefícios comuns. Era sem dúvida uma concepção política com réditos econômicos e sociais.

Nesse contexto, deveríamos perguntar se a dinâmica do processo de integração que foi sendo gerada fortalece esses valores comuns que levaram à sua constituição. Em grande medida, uma visão limitada exclusivamente ao comercial conspiraria contra o seu sucesso final, agravada pela série de consequências que geram as assimetrias nas políticas macroeconômicas e particularmente nas políticas cambiais.

Teremos que recuperar a importância decisiva que os acordos tiveram no projeto da fundação, referidos à ciência e tecnologia, campos nos quais as possibilidades são muito grandes; procurar acordo em uma ação de políticas macroeconômicas; avançar no aperfeiçoamento institucional; impulsionar projetos de integração energética como elemento promotor do crescimento e avançar na integração da infra-estrutura.

Tampouco podemos esquecer que, quando começamos o processo de integração com o meu querido e admirável amigo José Sarney, estava muito claro o sentido político do projeto. Em todos os momentos tentamos incorporar a sociedade e os seus representantes políticos, econômicos e sociais como parte do mesmo projeto. Este passo decisivo da década de oitenta produziu uma mudança geométrica na natureza das relações entre a Argentina e o Brasil. Sepulta com frustrações estéreis, afirma a possibilidade de um crescimento conjunto e abre o caminho para o desenvolvimento de um novo processo conceitual de integração à região do Cone Sul, do Continente da América do Sul com a imediata incorporação do Uruguai, o que permitiu o inteligente impulso do Presidente Julio Sanghinetti, e posterior do Paraguai, uma vez recuperada a sua democracia.

Sem dúvida, então, a sua origem se encontra na visão compartilhada de contribuir com o traçado de uma região estável nas suas instituições, próspera nos seus benefícios econômicos e justa no que diz respeito à sua distribuição, e no fato que torna cada vez mais difícil pensar que Argentina e Brasil se afastam de um caminho comum. Além disso, quando temos uma comparação entre setores particularmente sensíveis, tentamos procurar climas de desconfiância no espírito social. Acredito que, nesse sentido, o importante são as respectivas visitas que fazemos nos nossos campos de enriquecimento de urânio.

Visualizamos a possibilidade de aumentar a capacidade autônoma de decisões da América Latina através de um processo de integração sub-regional. Por outro lado, tentamos ter maior autonomia e independência com relação ao mercado mundial. A política era evidente. Queríamos atingir um desenvolvimento tecnológico autônomo, substituir por produção regional insumos essenciais e alimentos que vinham de mercados terceiros e dar impulso para o desenvolvimento da indústria de bens de capital regional.

Talvez o documento que de maneira mais fiel traduza a aspiração transformadora da relação bilateral seja a *Ata de Amizade Argentino-Brasileira: Democracia, Paz e Desenvolvimento*, assinada em Brasília, em 10 de dezembro de 1986, na qual assinalamos que construíamos a integração citada inspirada nos autos ideais de paz, democracia, liberdade, justiça social e desenvolvimento.

Com o objetivo de propiciar uma presença latino-americana, vou citar, de novo, no contexto internacional, de acordo com os nobres e legítimos ideais da região, para buscar uma ordem internacional mais justa e equitativa, que seria incorporada entre os grandes desafios que enfrenta a humanidade na véspera de um novo século.

Em 29 de novembro de 1988, com o Presidente Sarney, assinamos o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a Argentina e a República Federativa do Brasil, que gerou grandes expectativas e – entenderam os responsáveis políticos do momento – firmava essa aliança argentino-brasileira. O ambicioso instrumento estabelecia que aqui ela se aplicaria, sem prejuízo dos compromissos internacionais bilaterais ou multilaterais assumidos por qualquer das duas partes.

O tratado propiciava a integração dos dois países, numa primeira etapa, através da formação de um espaço econômico comum, que seria conseguido num período de dez anos.

Deixávamos para uma segunda etapa o objetivo de atingir o mercado comum. Tentávamos consolidar definitivamente o processo de integração da Argentina com o Brasil, sob a base dos princípios de graduação, flexibilidade, equilíbrio e simetria, que até este momento haviam orientado esse processo.

O tratado de integração era muito mais do que um acordo econômico. Tentávamos construir um espaço público em que as decisões adotadas seriam a consequência de processos transparentes abertos para discussão. Por exemplo, previa a constituição de uma Comissão de Parlamentar Conjunta de Integração, que estaria intimamente associada ao processo de tomada de decisões, assim como a Comissão de Execução deveria enviar à Comissão Parlamentar Conjunta de Integração dos Projetos de Acordos Específicos. A esta última, cabia transmitir sua recomendação. Era imposto um diálogo obrigatório entre os dois organismos. Ainda há mais. Apesar de a Comissão Executiva ter a última palavra, não estava obrigada a seguir as recomendações da Comissão Parlamentar de Integração e dificilmente poderia deixar de considerá-las, antes de dar os acordos ao Poder Legislativo. No entanto, como tal, poderia estar antecipando o rechaço dessas propostas.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil não só incorporava aos representantes da cidadania o processo de decisão, mas, além disso, criava um efetivo controle democrático. Entretanto, apesar de receber aprovação dos Congressos e entrar em vigor, serão outros os seus protagonistas, com outras idéias. Será retomado o processo de integração no início da década de noventa.

Infelizmente, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, se o condutor político foi diluído, este último foi concebido fundamentalmente como um meio, para aprofundar a integração econômica regional com a finalidade de melhorar a inserção dos países-membros na economia mundial.

O objetivo não foi criar uma nova sociedade política que permitisse a participação dos agentes políticos e sociais que foram deliberadamente excluídos do processo de tomada de decisões.

O processo de integração, dessa maneira, ao enfraquecer sua concepção política, perdeu profundidade, tornou-se mais frágil, por centralizar-se no pacto comercial e ficar exposto aos grupos de mudança econômica. Assim, mesmo de maneira fundamental, a estrutura institucional do MERCOSUL, ao marginalizar a participação dos Congressos, silenciou as necessidades, as preocupações e a vontade do povo dos países-membros, dificultando, sim, a possibilidade de que este processo pudesse contribuir para a realização de aspirações de justiça.

Mais tarde, torna-se evidente, já com o novo presidente, a tentativa de reencaminhar o processo, conforme sua concepção inicial, no comunicado conjunto do Presidente do MERCOSUL, assinado em 30 de junho de 2000. Nele foram afirmados os princípios democráticos e foi destacado o papel da Comissão Parlamentar Conjunta, assim como a importância de que a opinião da sociedade fosse canalizada através do fórum consultivo econômico e social.

Definitivamente, temos que compreender que a história demonstra que os processos de integração, se não forem sustentados na legitimidade que outorga a ativa participação da cidadania, vão ser estancados ou fracassar a construção de um mercado, que não deveria ser um fim em si mesmo. O objetivo buscado deveria ser que o processo de integração pudesse contribuir para o desenvolvimento integral: econômico, com certeza, mas, além disso, social, político e cultural.

No que diz respeito à ALCA, temos que admitir que a atual concepção comercial do MERCOSUL gera o risco de enfraquecer o apoio da sociedade, o que, inexoravelmente, leva ao mau funcionamento do mercado e ao fortalecimento dos seus inimigos, que preferem relegá-lo diante do livre acesso dos mercados propostos pelos Estados Unidos, para o qual apresentam um nível muito baixo de taxas de importação.

Mas os problemas não são as taxas, os impostos. Como exemplo, podemos mostrar que as exportações da Argentina para os Estados Unidos estão afetadas por 5.657 barreiras não-tarifárias, pelas quais, 2.105 podem ser qualificadas claramente de restritivas das importações. As mesmas afetam mais da metade das nossas exportações. Em geral, essas restrições não são aplicadas aos produtos minerais, petróleo e derivados e metais, mas estão concentradas em itens agroindustriais, onde está radicada nossa principal vantagem competitiva no comércio internacional. É assim que mais de 80% das nossas exportações agroindustriais enfrentam rígidas barreiras não-tarifárias.

Além disso, há também, como todo mundo sabe, os subsídios agrícolas, cujos efeitos distorcidos também atuam como barreiras. Os países industrializados dedicam, anualmente, 360 milhões de dólares a esses subsídios: a União Européia, 140 milhões; e os Estados Unidos, 100 milhões.

Então, há condições indispensáveis para a análise e a discussão do tema: a ratificação da estratégia de negociação com a ALCA e com o MERCOSUL e a obtenção de melhorias no que diz respeito ao acesso ao mercado, entendendo o tema de maneira ampla, ou seja, tudo aquilo que estiver relacionado com tarifas, medidas não-tarifárias, normas de origem, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias e subsídios para as exportações agrícolas.

No que diz respeito à Organização Mundial do Comércio, também é indispensável, no meu ponto de vista, uma ação comum destinada a reforçar nossos objetivos. Ainda que eu acredite que não estará na agenda, creio que é importante evitar que se aprove o Acordo Multilateral de Investimento, elaborado pelos países centrais integrantes da OCDE, que não pôde ser considerado, finalmente, por esse organismo, por oposição da França e de algumas organizações não-governamentais dos Estados Unidos.

A pretendida justificação do MAI – que é a sigla inglesa – à não-discriminação do capital estrangeiro não é a tentativa de fazer um tratado restrito aos membros do clube dos ricos. Trata-se de que seja adotado por países alheios à OCDE e, como explica o seu diretor de assuntos financeiros, vai ser para eles essencial a aceitação das regras do acordo *in totum*.

O resultante dessa tentativa é assegurar a liberação mais ampla para qualquer investimento de capital, com relação a toda regulação estadual, através daquilo que foi chamado de proteção do investimento em todas as suas etapas, com o estabelecimento de uma jurisdição supranacional obrigatória.

No que diz respeito às relações com a União Européia, acredito ser correto procurar aprofundá-las, considerando sempre algumas das apreciações que formulamos sobre a ALCA. Como alguns já sabem, faço parte do Comitê Executivo da Internacional Socialista, que, em sua reunião em Paris, em 5 de outubro, impulsionou o perdão da dívida dos países mais pobres, tendo como argumento a justiça e a co-responsabilidade.

Na declaração respectiva foi aceita a minha proposta vinculada aos países em desenvolvimento e foi dito:

“igualmente preocupada com a situação dos países assim chamados emergentes, pegos numa espiral de dívidas, com conseqüências humanas dramáticas, que obstruem o crescimento

tanto a longo prazo como estruturalmente, a Internacional Socialista se compromete a propor soluções justas e sustentáveis que possam responder às expectativas dessa população”.

Para terminar, permitam-me agregar dois temas, que no meu ponto de vista estão diretamente ligados ao futuro da região. Eu me pergunto: seria fantasioso pensar que o Brasil e a Argentina atuam em conjunto numa estratégia para reprogramar os pagamentos da dívida? Creio que não. E além disso, somando os nossos esforços, teremos sucesso.

Hoje, talvez mais do que nunca, precisamos da paz social nos nossos países. Multiplicam-se as críticas aos condicionamentos neoliberais do Fundo Monetário Internacional.

O professor Stiglitz, um dos seus mais severos confrontadores, acaba de ser agraciado com o Prêmio Nobel, conjuntamente com outros dois economistas considerados pelo menos como heterodoxos. E todos sabem que a declaração da Internacional Socialista envolve os governos de vários países do G-7.

O outro tema talvez seja mais complexo. Faço referência à possibilidade de analisar estratégias comuns de desenvolvimento sobre a base de recusa ao chamado pensamento único e à visão fundamentalista da globalização.

Acredito ser possível coincidir, sem esquecer o sentido de disciplina fiscal, que é necessário afirmar a função do gasto público como autor do desenvolvimento, aumentar as inversões nas investigação, infra-estrutura, educação e capacitação e geração de trabalho dignamente remunerados, entre tantas outras matérias.

Acredito que tudo isso culminaria na realização de um objetivo para as duas nações irmãs: Brasil e Argentina podem e devem crescer juntos.

Muito obrigado.

APRESENTADORA – Tem a palavra o Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados.

AÉCIO NEVES – Agradeço a participação, na abertura deste seminário, ao ilustre Presidente do Senado Federal, senador Ramez Tebet e ao ex-Presidente da Argentina, Raúl Alfonsín.

Iniciaremos os debates do primeiro painel, que tratará do Brasil e sua inserção no mundo: MERCOSUL, ALCA, União Européia e OMC.

Antes disso, deixo de público um agradecimento muito especial a todos que colaboraram com esse evento e de forma muito particular às seguintes Comissões da Câmara dos Deputados: de Economia, Indústria e Comércio, presidida pelo Deputado Marcos Cintra; à Comissão de Finanças e Tributação, presidida pelo Deputado Michel Temer; à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, presidida pelo Deputado Hélio Costa; à Comissão de Agricultura e Política Rural, presidida pelo Deputado Luis Carlos Heinze, que, ao lado da Comissão do MERCOSUL, coordenou esse evento. Agradeço de forma mais especial ainda aos Parlamentares, Ministro Delfim Netto, Ministro Antonio Kandir, Deputado Germano Rigotto, Deputado Aloizio Mercadante, que, com outros líderes partidários, permitiram que a Câmara dos Deputados, a partir desse evento, ao lado do Senado da República, iniciasse uma nova fase de participação efetiva nas discussões das grandes questões nacionais.

Rapidamente saúdo também aqueles que vieram de várias partes do mundo e aceitaram nosso convite para participar dos sete painéis.

Cumprimento o Ministro José Serra, convidado pela Câmara dos Deputados para participar do primeiro painel.

Foto: Batista



PAINEL DE ABERTURA (23/10/2001). Ministro Francisco Dornelles, Ministro Celso Lafer, Presidente do Senado Federal Ramez Tebet, Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, Ex-Presidente da Argentina Raúl Alfonsín, Ex-Secretário de Defesa dos EUA William Cohen, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

Foto: Lelo



PAINEL DE ABERTURA (23/10/2001). Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves e Ex-Presidente da Argentina Raúl Alfonsín.

Apenas para que possamos ter noção exata da importância deste evento, a primeira sessão terá início logo após o término desta divulgação e tratará, como disse, do Brasil e sua inserção no mundo: MERCOSUL, ALCA, União Européia e OMC. Presidirá esse painel o Ministro Celso Lafer. Expositores: Dr. Clemens Boonekamp, da OMC; Dr. William Cohen, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, e o economista José Serra. Debatedores: Deputado Marcos Cintra e Dr. Félix Peña, da Fundação do Banco de Boston da Argentina. Relator: conselheiro Antônio José Ferreira Simões.

Foto: Salú



PAINEL DE ABERTURA (23/10/2001). O seminário despertou grande interesse do público.

Foto: Batista



PAINEL DE ABERTURA (23/10/2001). Ministro Celso Lafer, Ex-Secretário de Defesa dos EUA William Cohen, Presidente do Senado Federal Ramez Tebet, Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves.

O segundo painel tratará da experiência do NAFTA. Presidirá esse painel o Ministro Pedro Malan. Expositores: professor Gilberto Dupas, professor do Instituto Nacional de Estudos Avançados da USP-SP; Dr. Jeffrey Schott, do Instituto Internacional Econômico, Washington – Estados Unidos; Dr. Fernando de Mateo, Coordenador-Geral de Negociações do México com a América Latina, a ALCA e a Europa. Debatedores: Deputado Antonio Kandir; Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, jornalista Paulo Sotero Marques. Relator: professor Ricardo Wahrendorff Caldas, da UnB.

O terceiro painel tratará do acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem. Presidirá esse painel o Ministro Sérgio Silva do Amaral. Expositores: Dra. Denise Gregory, Assessora da Câmara de Comércio Exterior; Dra. Sandra Polônia Rios, Coordenadora da Unidade de Integração Internacional (CNI). Debatedores: Deputado Aloizio Mercadante; Dra. Lia Valls Pereira, da Fundação Getúlio Vargas. Relator: Dr. Stefan Bogdan Salej, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, na área de pessoal.

O quarto painel tratará da questão da agricultura. Presidirá esse painel o Ministro Pratini de Moraes. Expositores: Dr. Carlos Nayro de Azevedo Coelho, do Ministério da Agricultura; Luiz Fernando Furlan, da FIESP, Presidente da Sadia. Debatedores: Deputado Luis Carlos Heinze, Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural; professor Marcos Sawaya Jank, do BID; Embaixador Waldemar Carneiro Leão. Relator: Dr. Pedro Camargo Neto, do Ministério da Agricultura.

O primeiro painel do 2º dia tratará de serviços, investimentos e compras governamentais: serviços financeiros, telecomunicações, padrões trabalhistas e ambientais. Presidirá esse painel o ilustre Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Expositores: Embaixador Marcos Caramuru de Paiva; Dr. Mário A. Marconini, do CEBRI; Dr. Pedro Luiz C. da Motta Veiga, da FUNCEX. Debatedores: Deputado Hélio Costa; engenheiro Murilo Celso de Campos Pinheiro, do Sindicato dos Engenheiros de São Paulo; Dr. Kjeld Jakobsen, da CUT; Dr. Roberto Teixeira da Costa, um dos mais importantes palestrantes desse evento, do CEBRI. Relator: professor Eiiti Sato, da Universidade de Brasília.

O segundo painel do 2º dia tratará de defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual. Presidirá esse painel o Embaixador Rubens Ricupero, Secretário-Geral da UNCTAD. Expositores: Dr. José Graça Aranha, do INPI; Dra. Lytha Spíndola, do MDIC, e Dr. José Tavares de Araújo, da OEA. Debatedores: Deputado Germano Rigotto; jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva; Dr. Júlio Sérgio Gomes de Almeida, do IEDI. Relator: Dr. Benedito Moreira, da AEB.

Por fim, o último painel, que se encerrará na quarta-feira, às dezessete e trinta, será presidido pelo Vice-Presidente Marco Maciel. Expositores: Embaixador José Alfredo Graça Lima; Dr. Peter Hakim, da Interamerican Dialogue; e o Embaixador Méntor Villagómez Merino, Presidente da Comissão de Negociações Comerciais da ALCA. Debatedores: Ministro Delfim Netto; Dra. Vera Thorstensen, Assessora Econômica da Missão do Brasil junto à OMC, em Genebra; jornalista Luiz Nassif. Relator: Dr. Fernando Paulo de Melo Barreto, assessor do Ministro das Relações Exteriores.

Neste instante, passo a palavra ao Ministro Celso Lafer, que presidirá este painel, para que convide os palestrantes e debatedores a tomarem assento à mesa. Agradeço ao ilustre Presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, ao Presidente Raúl Alfonsín e ao Ministro do Trabalho e Emprego, Francisco Dornelles, a presença.

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 23/10/2001

Painel 1

O Brasil e sua inserção no mundo: MERCOSUL, ALCA, UE e OMC

Presidente: Celso Lafer (Ministro das Relações Exteriores – Brasil)

Expositor: Clemens Boonekamp (Representante da OMC)

William Cohen (ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos)

José Serra (Ministro da Saúde – Brasil)

Debatedores: Marcos Cintra (Deputado Federal – PFL/SP)

Félix Peña (Representante da Fundação do Banco de Boston – Argentina)

Relator: Antônio José Ferreira Simões (Conselheiro. Chefe do Núcleo de Coordenação da ALCA – Ministério das Relações Exteriores – Brasil)

Trabalhos apresentados:

- O Brasil e a ALCA – *José Serra*
- As alternativas de integração comercial para o Brasil: ALCA, UE, OMC, 4+1, ... – *Marcos Cintra*
- O MERCOSUL e a ALCA na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação – *Paulo Roberto de Almeida*

CELSON LAFER – Vou dar início ao primeiro painel. Convido para que componham a Mesa o Sr. Ministro José Serra; o Sr. Clemens Boonekamp; e o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos William Cohen.

Integram este painel, repito, como expositores, o Ministro José Serra, que tem uma larga reflexão sobre os problemas da integração econômica; o Sr. Clemens Boonekamp, que veio da OMC e traz sua experiência nessa área; e o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos William Cohen, que se tem dedicado também à reflexão sobre a área econômica.

Temos como debatedores o Deputado Marcos Cintra. Em sua ação, na área parlamentar a que se dedica, S. Exa. tem feito do tema “Dos desafios das negociações comerciais” um dos pontos centrais da sua agenda. Temos igualmente como debatedor o Dr. Félix Peña, um grande conhecedor dos temas da integração, em especial do MERCOSUL. O Conselheiro Antônio José Ferreira Simões, que no Itamaraty responde pela coordenação dos trabalhos na área da ALCA, será o relator.

Abro a discussão mencionando que é com satisfação que retorno ao Congresso para participar deste seminário. Aliás, estive recentemente no Senado Federal, no último dia 17, trabalhando junto à Comissão de Relações Exteriores e de Assuntos Econômicos daquela Casa o tema ALCA. Procurei mostrar que nossa participação nas negociações da ALCA insere-se no contexto mais amplo da busca de maior acesso para os produtos brasileiros nos mercados internacionais. A ALCA, portanto, é parte de um esforço maior que abrange todo o leque de negociações comerciais em que estamos engajados. A importância que temos atribuído a essas negociações deve ser entendida à luz de uma visão do mundo e do papel que o Brasil tem nas relações internacionais. É, portanto, sob a perspectiva do interesse nacional que o Brasil busca a sua inserção no mundo.

O tema do desenvolvimento é básico e recorrente da diplomacia econômica brasileira. Ele é um *dever-ser* que precisa ser examinado à luz das condições de realizabilidade hoje, neste início do século.

Durante muito tempo, trabalhamos a nossa inserção no mundo de uma forma controlada. O mundo era para nós – para usar a linguagem dos economistas – uma externalidade. Mas o que significa, a partir da década de noventa, é a internalização do mundo na vida dos países, inclusive no Brasil. Essa internalização do mundo faz com que não seja possível o desenvolvimento em isolamento autárquico, pois a escala mínima de produção nos setores mais dinâmicos é superior à dimensão dos mercados nacionais, mesmo em economias de escala continental, como a do Brasil. Por essa razão, nossas negociações inserem-se dentro dos desafios que hoje temos pela frente.

Um dos desafios efetivos que temos pela frente é o das nossas exportações, como vem ressaltando inequivocamente o Presidente Fernando Henrique Cardoso. O Brasil precisa exportar mais, o que não significa sacrificar o mercado interno. A própria expansão da economia doméstica requer o crescimento das exportações. E o desempenho exportador é a condição de sustentabilidade apropriada, a médio e longo prazos, das nossas contas externas. É a dimensão da tutela e da defesa da nossa autonomia.

Devo dizer que, da mesma forma como ocorreu em outras economias emergentes, a abertura comercial no Brasil, nos anos noventa, foi acompanhada por um aumento das importações muito superior ao das exportações. Parte desse desequilíbrio tem causas internas, relativas ao País e às empresas – é o tema das condições de competitividade –, mas parcela significativa se deve a barreiras ao acesso aos mercados, principalmente nos países desenvolvidos. Este é um tema, por exemplo, ao qual deu ênfase o Presidente Raúl Alfonsín, na exposição que acabou de fazer.

Gostaria de fazer outra observação. A composição qualitativa diversificada e a distribuição equilibrada do nosso comércio exterior são vantagens que nos convém preservar.

No ano passado, 28% de nossas exportações foram destinadas à América do Norte e outros 28% foram embarcados para a Europa. A América do Sul absorveu 20%; a Ásia, 11% e o resto do mundo, 13% das nossas exportações.

Todas as grandes áreas geográficas, portanto, são mercados relevantes para o Brasil. O desafio de fazer crescer nossa participação no comércio mundial, de aumentar quantitativamente as exportações brasileiras para financiar o desenvolvimento não pode prescindir de uma atuação negociadora nos diversos tabuleiros. Com esse objetivo, estamos negociando simultaneamente em várias frentes: no MERCOSUL, com nossos vizinhos da Comunidade Andina; com o México, na ALCA; com a União Européia e na OMC.

A estratégia de negociações comerciais do Brasil já foi comparada a um conjunto de círculos concêntricos. A idéia seria que os acordos, todos eles, interessam-nos. Iniciamos pelo MERCOSUL, damos seqüência no âmbito da América do Sul e é nesse contexto que olhamos as três grandes negociações que temos pela frente: a da OMC, a da ALCA e aquela que se realiza com a União Européia.

Portanto, enfatizo, para prosseguir, que o desempenho exportador é fundamental para a macrossustentabilidade, a médio e longo prazos, da economia brasileira e para nossa autonomia. Não é possível, no mundo que se internaliza diariamente na vida dos países, um desenvolvimento através de um isolamento autárquico.

Temos uma estrutura comercial diversificada por mercados e por produtos e nos interessa manter essa estrutura diversificada. Portanto, nossa participação neste conjunto de tabuleiros é algo que nos interessa e a ele estamos nos dedicando.

A negociação com a ALCA se prolonga há muito tempo. Iniciou-se no governo Itamar Franco e foi possível, ao longo de sete anos de negociação, conciliar o projeto de liberalização comercial hemisférica com os principais eixos da estratégia comercial brasileira: a prioridade do MERCOSUL, a dinâmica comercial sul-americana na construção da futura ALCA, a convergência dos diferentes acordos sub-regionais e a preservação do sistema multilateral de comércio.

Foi possível também conduzir simultaneamente várias negociações, o que é um desafio considerável não só para o Brasil como também para o setor privado, diante da complexidade do que temos pela frente.

Todas essas negociações têm foros e características distintas, mas têm temas comuns, que, *grosso modo*, se dividem no tema de acesso a mercados, incluindo a discussão de tarifas e as barreiras não-tarifárias; as regras do comércio, os investimentos e as políticas de concorrência. Eles estão presentes em todos esses processos negociadores. É por isso que dei seqüência a uma reformulação, no âmbito interno do Itamaraty, para que, em vez de se localizar o trabalho por foro, o assunto fosse à discussão a partir desses temas que acabei de mencionar. É a busca da nossa autonomia, possível com base no desempenho exportador apropriado.

Concluindo, diria que cada um desses foros negociadores pode nos oferecer oportunidades e desafios. Se é possível, por exemplo, na área de acesso a mercados ter uma expectativa mais positiva em relação às negociações da ALCA ou em relação às negociações da União Européia, é minha convicção que, na discussão de regras, por exemplo na área de agricultura, como aquelas que dizem respeito a *dumping*, passam pelo tema da OMC. É nesse quadro multilateral que a discussão dessas regras irá ocorrer. Esta é uma rapidíssima consideração da visão que temos, no Itamaraty, desse desafio negociador.

Sem maiores delongas vou passar a palavra ao primeiro expositor, o Sr. Clemens Boonekamp, que disporá de quinze minutos.

CLEMENS BOONEKAMP (*Exposição em inglês.*) – Obrigado pelo convite de poder estar aqui com V. Exas., hoje. É uma grande honra para a OMC poder estar aqui e falar para os distintos participantes desta audiência.

Estamos preparando a IV Conferência Ministerial. É importante que ela seja um sucesso. A economia do mundo ainda está um pouco enfraquecida e a confiabilidade é um pouco baixa. O sucesso desta IV Conferência pode mostrar que, com o sistema multilateral, através da manutenção de mercados abertos e fortalecimento das regras, desempenhará sua função total no restabelecimento e desenvolvimento da economia multilateral dos países em desenvolvimento (mantendo os mercados abertos e fortalecendo as regras, o mundo poderá se recuperar, e cumprimos o nosso papel para o desenvolvimento da economia multilateral, principalmente para países em desenvolvimento).

O Ministro Lafer mencionou que desenvolvimento é um elemento central, e de fato é. Na preparação para essa Conferência Ministerial, o Diretor-Geral preparou a sua descrição anual sobre o desenvolvimento dos sistemas de comércio. Tipicamente, esse documento feito todos os anos é um tanto quanto pequeno e cuidadoso pois contém muitas *nuances*. Cuidadoso no sentido de definir bem os interesses dos 142 membros da OMC. Esse documento, que está preparado – e que acabei de entregar para o Ministro Lafer – é um pouco diferente, é mais substancial e mostra que o sistema está enfrentando alguns desafios, que precisam ser contemplados. Se o sistema multilateral ou a OMC continuarem tendo esse papel vital, vão facilitar o comércio para que todos os países, para que todos os membros possam obter benefícios desse sistema comercial.

Uma das seções enfatizadas neste documento é sobre desenvolvimento, o papel de países em desenvolvimento e os benefícios que esses países emergentes podem obter da OMC. Ênfase nisso não é apenas uma sugestão de que a OMC é um organismo para o desenvolvimento. Não é somente isso. É uma organização econômica com regras que permitem aos membros conseguir os benefícios do comércio. Essas regras são utilizadas igualmente para todos os seus membros, maiores ou menores.

O que a OMC faz tem muitas implicações para o desenvolvimento. Os benefícios são muito reais. O acesso está assegurado, e as regras permitem evitar as distorções no sistema e garantem que vocês possam tomar partido. Por exemplo, a Costa Rica desafiou os Estados Unidos e ganhou. Os Estados Unidos, na administração do Secretário Cohen, mudaram suas normas, e o acesso da Costa Rica ao mercado dos Estados Unidos aumentou. Então, isso foi assegurado.

Mas existem ainda outras questões que precisam ser resolvidas. Um dos aspectos, uma das ênfases desse documento é que ainda muito precisa ser feito para permitir que os países desenvolvidos consigam obter todos os benefícios que podem obter da OMC. Sei que o Brasil já esteve na frente, liderando países desenvolvidos em várias discussões no âmbito da OMC e que teve um papel muito importante ensinando à OMC como os nossos princípios são importantes para países em desenvolvimento.

Mais ainda precisa ser feito, principalmente para o acesso ao mercado. Estamos enfrentando, neste momento, exportadores, principalmente de países em desenvolvimento, que estão tendo altas tarifas. Eles estão enfrentando tarifas que aumentam de acordo com a sua produção. A oportunidade desse valor agregado para matéria-prima é limitada. Então, países que não produzem a sua matéria-prima se tornam exportadores de café.

Numa ordem econômica é possível, pelo menos em parte, pelo escalonamento de tarifas, abordar esse assunto. E nossos membros estão prontos para isso.

Também muito preocupante nesse sistema multilateral, principalmente para os países em desenvolvimento, são os subsídios para a agricultura, mencionados por vários palestrantes no período da manhã.

Quem é economista sabe que os subsídios têm por objetivo dar acesso às pessoas que não têm essas vantagens comparativas. O mundo está começando a abordar esse tema, principalmente no que se refere à agricultura, para buscar uma forma mais substancial. Voltarei a falar sobre isso.

Também as regras precisam de mais atenção. Uma das regras *antidumping* foi mencionada porque é muito difícil para os Estados Unidos, mas tenho muita confiança de que será contemplada e abordada. Padrões de outras áreas, como, por exemplo, dos exportadores de muitos países desenvolvidos, são pouco usuais. Como encarregado da OMC de rever esses mecanismos, vejo frequentemente que, quando um país começa a desenvolver a exportação, os padrões de sanidade mudam completamente. Muitas vezes, isso muda de um dia para outro. É preciso ouvir os países desenvolvidos para fixar esses padrões internacionais. Isso está sendo trabalhado, também será contemplado.

Outro ponto enfatizado neste documento, que deve ser objeto da preocupação dos senhores, são os acordos comerciais – MERCOSUL, União Européia, NAFTA. O documento menciona que esses acordos comerciais podem trazer muitos benefícios e aumentar a capacidade de produção, por meio da especialização, que ensina as pessoas a realizarem o comércio. E é, talvez, a primeira experiência de muitos pequenos produtores ao buscar outros mercados além do doméstico. Esses acordos podem funcionar de forma mais ampla para a população nacional. Podem trazer benefícios para o comércio, mas oferecem também alguns perigos. Acho que esse documento também menciona isso. A OMC acena com a possibilidade de um acordo para o comércio entre todos os países, entre todos os seus membros. Existem agora, no mundo, cento e setenta acordos regionais. Esse número está aumentando para duzentos e cinquenta. Isso significa que estamos potencialmente olhando para duzentos e cinquenta diferentes acordos potenciais para a conduta de comércio entre seus membros. Isso é muito complexo e gera regras conflitantes, como os senhores podem observar. No caso da África, no momento, alguns países serão membros de dois ou mais acordos regionais, que possuem diferentes cronogramas de implementação, diferentes regras de origem, o que pode causar algumas confusões para importadores e exportadores. Como, então, conduzir o comércio? Isso poderá custar muito caro.

Na área econômica européia, descobriu-se que se a margem de preferência, num comércio dentro da área, for de 3% ou menos, as pessoas não se incomodam em preencher a documentação. Elas mandam os bens por esses canais nacionais. Isso significa que a documentação sozinha equivale a 3% do contrato. Na Ásia chega a 15%, por causa da burocracia. Então eles não utilizam essa estrutura preferencial. Existe, portanto, um risco sistêmico na OMC.

Estamos tentando, com sucesso, a construção de um sistema único, mas precisamos fortalecer esse sistema para permitir previsibilidade, transparência em apenas um contrato, em vez de termos duzentos e cinquenta contratos conflitantes. O Diretor-Geral, no seu relatório, deixou muito claro que, enquanto esses acordos podem trazer benefícios reais, também é muito importante que estejam de acordo com as obrigações multilaterais a que todos os países estão sujeitos enquanto membros da OMC. Isso significa que precisamos, de fato, ter regras claras para acordos regionais, que permitam aos países-membros mostrarem que esses acordos são complementares ao sistema multilateral, que ajudem seus comerciantes a encontrarem um

caminho transparente para o comércio, em vez de tentar complicar a vida do comércio. Este é um aspecto muito importante para a OMC, que será abordado nessa próxima conferência.

E para onde iremos daqui até a próxima conferência? Existe uma Declaração de Ministros, cujo rascunho foi feito no final de setembro. Esse rascunho foi objeto de muita consulta, muita negociação, muita discussão. No final desta semana teremos um novo rascunho. Será o último rascunho antes dessa conferência e incorporará mais algumas mudanças.

Juntamente com esse rascunho, teremos um outro documento para implementação. Como vocês sabem, a implementação foi muito discutida nos últimos dois anos e meio. No que diz respeito à entrada em vigor de vários acordos da OMC, não é sempre fácil para os países oferecerem as organizações necessárias, as instituições necessárias, a estrutura necessária para implementar os acordos firmados. Está sendo agora contemplado o Acordo TRIPS. Teremos, após a discussão, uma decisão até sexta-feira. Creio que está muito claro, como já foi discutido aqui, que é o momento de aceitação dessa decisão.

Um terceiro documento – isso é novo para a OMC – estará pronto até sexta-feira. É uma declaração sobre a saúde. Teremos o rascunho dessa declaração do Diretor-Geral, que também menciona esse tópico. Trata-se do acesso a medicamentos segundo o acordo TRIPS.

Temos, então, três questões. Primeira: os países têm um interesse muito grande em uma população saudável e com acesso a medicamentos baratos. Segunda, oposta e juntamente com a primeira, é a produção de novos medicamentos. É o que o Acordo TRIPS está tentando contemplar em parte, ou seja, a proteção das patentes para fornecer incentivos apropriados para a produção de novas drogas. Isso é muito difícil. Esse documento que está sendo negociado – o Ministro Celso Lafer mencionou esse tema – está no final da etapa preparatória e busca assegurar que as regras, no Acordo de Propriedade Intelectual, sejam flexíveis o suficiente para poder permitir acesso a medicamentos genéricos, por exemplo, como o Canadá está fazendo, acesso a drogas, por meio de um licenciamento. Significa que vai ser mais fácil produzir essas drogas de uma maneira doméstica, se tivermos algumas restrições para a importação.

E qual é o objetivo dessa declaração? É que todos os Ministros assegurem, em um consenso, que o Acordo TRIPS não será um problema, mas vai fazer parte da solução. O documento estará disponível na sexta-feira e irá para essa reunião de Ministros.

O documento que mencionei primeiramente, a Declaração Ministerial – fomos a Seattle, e o Ministro Celso Lafer se lembra muito bem disso –, tinha cem páginas, era um documento enorme. Havia muitos parênteses nesse documento.

Estamos levando para a nossa próxima reunião a Declaração Ministerial. O documento vai ser menor. Terá, no máximo, de oito a dez páginas. Então, teremos poucas questões que não foram decididas ainda nesse documento. Questões importantes para todos nós serão totalmente contempladas, como a agricultura, por exemplo. Como os senhores sabem, já temos algumas negociações em andamento na OMC sobre agricultura. Há também um rascunho sobre agricultura e ainda a questão não somente de subsídios, mas também da eliminação de subsídios.

Creio que todos concordamos e todos os membros concordam que os subsídios precisam ser reduzidos. O problema não é exatamente o que queremos fazer, mas como poderemos fazer essa redução, por exemplo, como podemos dar cobertura política para alguns membros. Essa questão está sendo abordada, e tenho muita confiança de que esse tema será resolvido. Mas é uma das questões que precisamos resolver nessa conferência de Ministros.

Outra questão, que creio estar mais ou menos decidida, são as tarifas industriais. A escalação de tarifas e o *antidumping* estarão sendo discutidos. Creio que ninguém mais duvida – o Secretário William Cohen sabe melhor do que eu – de que lidaremos com o *antidumping*. Não posso falar sobre isso agora, mas isso será discutido na nossa agenda de negociações. Isso será abordado.

A palavra *antidumping* não aparece na Declaração. E isso, mais uma vez, para dar alguma cobertura política para alguns países, os Estados Unidos principalmente. Não existe mais dúvida de que essa é uma questão que preocupa todos os membros. Não se trata de uma questão para países em desenvolvimento utilizando *antidumping*, mas já é uma questão mais ampla que está sendo abordada. Então, os países em desenvolvimento são usuários desse instrumento particular. E países como os Estados Unidos, por exemplo, também estão sujeitos agora a esse interesse particular.

Existe o consenso por parte dos membros de que é de interesse de todos verificar essas regras para ter certeza de qual seria o mecanismo legítimo para que não seja diminuído o comércio. Então, tenho certeza de que esse tema também será contemplado nessa reunião.

Outras três questões são difíceis de responder neste momento, mas creio que o mundo já descobriu uma solução. Vou falar sobre duas: investimento e concorrência. São novas questões para a OMC. O acordo que fizemos contempla esse acordo de investimento, e a concorrência também é uma nova questão. Então, essas duas questões estão sendo tratadas de forma um pouco pragmática, mas muito interessante.

Creio que já temos o cenário para abordar esses temas. E utilizamos essa metodologia em Genebra. Isso significa que esses modelos estão sendo analisados para que essas questões sejam contempladas em uma agenda mais complexa, pelo menos por dois anos. Depois desse período, os países poderão continuar as suas negociações nessas áreas que não serão realizadas nessa etapa inicial. Tenho certeza de que isso terá continuidade.

Entretanto, os países receberão mais tarde, no processo, a oportunidade de optarem por uma negociação mais ampla. Isso não é para que os senhores tenham em mente – não consigo nem pronunciar – acordos multilaterais, em que um pequeno grupo de países faria um acordo separado para o subsídio. Não significa que teremos um acordo separado. São acordos que, caso sejam materializados, na verdade terão eficácia para contemplar os países como um todo. Não haverá discriminação. Todos os países vão poder participar na reformulação desses acordos. Não teremos um pequeno grupo de países que estará negociando separadamente. Isso será aberto e transparente.

Uma das últimas questões que ainda está em negociação e que irá para o encontro dos Ministros é a questão do meio ambiente, assunto que tem extraordinária importância na União Européia. Refere-se também à funcionalidade múltipla, termo que não gostaria de mencionar. Temos medo de mencioná-lo, porque é visto por muitos como outra forma de protecionismo.

Os europeus discutiram muito essas negociações para o meio ambiente. Acho que eles não vão conseguir obter resultados nessas negociações. Entretanto, é algo que será mencionado no preâmbulo da Declaração Ministerial.

Tenho certeza de que isso vai fazer parte da Declaração Ministerial. O preâmbulo da declaração vai determinar que os países sob as regras da OMC estão livres para adotar as medidas ambientais. Temos uma disputa para mostrar isso para uma resolução de conflitos.

Temos de verificar essas regras de não-discriminação da OMC, que estão mostrando as relações de conflito. Essa é uma declaração de que a OMC não é contra o meio ambiente.

Daqui a duas semanas vamos a Doha, no Qatar, e tenho a certeza de que o mundo político vai lançar uma nova rodada de negociações, que vai trazer benefícios para todos nós, de todos os países. Mas, por causa dessa agenda de negociação, vai trazer, principalmente, benefício para os países em desenvolvimento.

Muito obrigado.

CELSO LAFER – Agradeço ao Dr. Clemens Boonekamp a exposição sintética e, ao mesmo tempo, muito pertinente para as negociações da OMC.

Passo a palavra ao Dr. William Cohen para fazer sua exposição, pedindo a atenção para o prazo máximo de quinze minutos.

Lembro aos membros da platéia que há microfones disponíveis aos que quiserem deles se valer para efeito de tradução.

WILLIAM COHEN (*Exposição em inglês.*) – Obrigado, Sr. Ministro. Não é usual alguém dizer a um ex-membro do Senado para falar em apenas quinze minutos, mas vou tentar.

Também gostaria de fazer um protesto. Minha cadeira é mais baixa do que a de todas as outras pessoas. Não sei se os senhores estão tentando me manter no meu lugar, porque só minha cadeira está mais baixa.

Ontem me reuni com o Presidente Aécio Neves e tive a oportunidade de falar a um público da área de negócios em São Paulo. Hoje falaremos com o pessoal da área política. Há trinta e um anos estou no serviço público. Por isso, sinto-me em casa ao falar com meus amigos do Parlamento.

Senhoras e senhores, o avanço das últimas cinco semanas mostrou-nos a conexão que temos com fatos que nunca imaginamos enfrentar. Como disse Churchill uma vez, referindo-se à acumulação de armas nucleares, o mundo poderia retornar à idade da pedra, nas brilhantes asas da ciência. Em vez disso, vimos um grupo de fanáticos operarem o que se tornou uma das coisas mais destruidoras da sociedade e que nos foi trazida pelas asas da ciência. Refiro-me aos ataques às cidades de Nova York e Washington e ao uso do antraz. Até mesmo no Rio de Janeiro, o antraz já chegou.

Essa rede é global, sem dúvida alguma, e todas as redes originárias do Oriente Médio e do Golfo Pérsico, há alguns anos, vêm-se movendo em direção ao Afeganistão. Estabeleceram subsidiárias e até ligações com o resto do mundo, de Mombassa até Manila; de Cairo a Chicago; de Trenton, New Jersey, até a área das três fronteiras.

Essa rede internacional do terror em muitos aspectos é o lado negro da globalização. Podemos assistir à livre movimentação de pessoas, dinheiro e produtos, o que torna fácil a penetração do mal e suas técnicas em todo o planeta, permitindo que operem entre nós sem serem detectados. Sendo essa rede global, é necessário também um esforço global para lutar contra ela, de maneira que esses terroristas, de fato, tenham que lutar contra um esforço coletivo.

Há pouco ouvimos algumas questões sobre política internacional, mas, sem dúvida, há um desejo muito grande da comunidade mundial no sentido da união para enfrentar essa ameaça. Essa força unificada reduzirá o poder dos terroristas, surtindo efeito não somente contra o terrorismo, mas principalmente com relação aos problemas de comércio.

Desde o dia 11 de setembro, a solidariedade tem tornado muito mais provável que haja uma nova rodada comercial. Qualquer tipo de negociação, que virá, sem dúvida, da Conferência Internacional da OMC, que ocorrerá no próximo mês, proporcionará que o Congresso Americano aprove o que chamamos de *fast track* (legislação rápida), que permitirá que a próxima rodada seja um sucesso.

Um outro benefício que tiramos do último dia 11 de setembro foi a administração do Presidente Bush com abordagens multilaterais, tornando mais fortes do que nunca conversas e trabalhos com outros países. Em relação ao Congresso americano, o Presidente Bush recebeu a autoridade de que precisava para negociar esses acordos tão importantes. A conferência de ontem, da qual participei, refletiu o risco e as oportunidades da Área de Livre-Comércio das Américas. Perguntaram-me sobre o risco, nessas oportunidades da FTAA, e a que elas poderiam estar comparadas. Sem dúvida, a ALCA cria uma área de livre-comércio, como o MERCOSUL e o NAFTA, e já está sendo operada com esplêndido isolamento com relação aos outros.

É mais correto dizer que a integração de paz é necessário dizer que, com relação à tomada de decisão de paz com o MERCOSUL, essas áreas poderiam começar a operar onde não haja a ALCA, e isso vai continuar a existir. A questão é se vamos fazer isso de maneira coerente ou mais segura, menos eficiente, mais onerosa com relação ao processo pacífico que almejamos. Essa integração para a paz também aumentou os riscos financeiros e econômicos. Sugiro até que aumentemos o risco do esforço coletivo, tornando-nos mais vulneráveis com relação às atividades terroristas, que, sem dúvida, destroem os sistemas econômicos de toda a sociedade moderna. Antes do dia 11 de setembro, essas preocupações eram tidas na maioria dos países, e alguns eram ouvidos.

Peço desculpas pela minha voz, porque estou ficando um pouco rouco. Vou falar rapidamente sobre o lado econômico. Os riscos e oportunidades dependem da negociação e do que resulta dela. Acho que os brasileiros questionam até onde os Estados Unidos estão dispostos a ir para acomodar seus interesses. É importante frisar que o Presidente Bush vai promover uma autoridade comercial para que consigamos isso da maneira mais rápida possível. Acredito que os senhores estejam entendendo. Eu, como ex-senador, tenho aqui a legitimidade de dizer que uma negociação pode ser apresentada ao Congresso sem nenhuma emenda e ser aprovada, e emendas ilimitadas podem ser oferecidas num debate ilimitado, diferentemente dos meus quinze minutos. Qualquer senador pode falar o tempo que sua voz permitir.

Esse é um fator muito importante para termos em mente. O Presidente Fernando Henrique Cardoso deixou bastante claro que as negociações com relação à ALCA são uma opção. Não são um destino, não são uma obrigação e não são inevitáveis. Sem dúvida, até mesmo se os senhores escolherem não alcançar a Área de Livre-Comércio, há outras oportunidades para se conectar com outros países em ações cumulativas entre corporações, concessionárias, governos e outras instituições. Isso é refletido, sem dúvida, nos nossos investimentos comerciais bilaterais, que são pequenos comparados com os de outros países como, por exemplo, o México, que vêm crescendo significativamente nos últimos anos. O comércio total aumentou em 50% de 1995 a 2000, e as exportações do Brasil para os Estados Unidos aumentaram em 23%, somente no ano passado. Ou seja, essa integração *ad hoc* nos leva ao que já está contemplado na ALCA e é uma integração que nos torna mais unidos e traz barreiras que derrubam as distorções no mercado. São muito importantes os benefícios, os riscos e os custos com relação à integração da ALCA.

Uma questão muito relevante é que as principais bases dos riscos e benefícios são as mesmas que fizemos de maneira *ad hoc*, e isso fizemos dentro da ALCA. Jeffrey Schott vai falar aos senhores a respeito do que eu sugeriria, até mesmo sobre a integração *ad hoc*, com relação aos riscos, oportunidades e benefícios que podem ser obtidos. Sem dúvida, protagonistas e empresas que estão analisando seu próprio interesse podem fazer parte da sociedade. Eu, como ex-membro do Senado, posso garantir isso. Também essa integração das sociedades consumidoras, os investidores e os poupadores ficará baseada na própria ALCA. Podemos também receber assistência comercial dentro da integração *ad hoc* com relação ao trabalho da ALCA, à nossa integração pacífica onde os países obtêm benefícios indiretos. Com relação às políticas públicas e às compras, as restrições são feitas às atividades econômicas.

Analisando todos esses aspectos do ponto de vista brasileiro, há uma integração *ad hoc* ocorrendo dentro da ALCA muito mais propensa a atingir os objetivos brasileiros com relação aos têxteis, à indústria brasileira, para os exportadores brasileiros terem mais benefícios e preferências em relação aos caribenhos. São questões relevantes para todos os membros do Parlamento. Novamente essa integração buscará uma maneira de saber se a própria ALCA será capaz de resolver essa questão ou não.

Quanto tempo eu tenho? Podem me dar mais dez minutos? Gostaria de falar rapidamente sobre a nossa *legislação rápida*. Talvez os senhores não a conheçam, muito embora os Estados Unidos acreditem na Área de Livre-Comércio. Nós também temos vários aspectos que são abordados como dificultosos para o Brasil. Por exemplo, no mandato do Presidente Bush, essa autoridade no Congresso para fazer com que esse pacote seja aprovado nos últimos anos. O Presidente bem que tentou obter essa autoridade, mas várias foram as razões para ele não ter conseguido isso. A primeira delas é que a oposição veio de uma combinação de democratas que, sem dúvida, estavam preocupados com questões ambientais e trabalhistas.

Os republicanos não confiavam no Presidente Clinton e, sem dúvida, havia deputados dos dois partidos que faziam objeção a ambas as opiniões. Portanto, o Presidente Clinton não teve o apoio que o Presidente Bush tem agora. Há poucas semanas, eu teria até previsto que a oposição a isso deveria ter trazido até mesmo uma situação pior, mas depois do dia 11 de setembro tivemos grandes problemas. Temos ido, de porta em porta, até os membros, para ver se conseguimos fazer com que eles mudem seus votos. Acredito que uma posição até mesmo melhor do que essa tenha acontecido nas últimas cinco semanas.

Também diria que há muitas notícias de que a situação do Presidente Bush foi discutida para a legislação. Isso inclui a decisão de fazer investigações *antidumping* contra o aço do Brasil, a Rússia e outros países. Há nisso uma ironia. Na verdade, quando estamos tirando a barreira, sabemos que os preços estão sendo pagos para buscar área de livre-comércio. Sem dúvida, o Presidente Clinton se recusou a dizer isso e agora o Presidente Bush pode até vir a fazê-lo. Não se trata somente de especulação. Ele até pode, mas isso para ganhar o apoio daqueles oponentes a essa rapidez de legislação.

Espero que essa tomada de decisão rápida leve a tomadas de decisões e a concessões para os democratas, a ponto de terem um voto favorável para esse resultado. Se isso for aprovado no Congresso, acredito que seja a melhor saída.

Vamos fazer de conta que não há uma opção. Uma opção para o Presidente será, sem dúvida, ter de fato essa autoridade tão rápida e instigada, isso com relação ao estado permanente do acordo com a China. Por exemplo, poderíamos fazer uma negociação, votando no Congresso e acelerar tudo. Sem dúvida, neste momento, os membros não querem ser vistos

como se passassem por cima da autoridade do Presidente, como o que aconteceu no dia 11 de setembro.

Portanto, se ele não obtiver rapidamente esse resultado quanto à sua autoridade, poderia tentar o Congresso e ter ainda autoridade com um processo rápido em toda a base universal; poderia ser até mais convincente diante dos membros do Congresso ou ainda poderia continuar a negociar de maneira bilateral e novamente – e isso é do interesse do Brasil – ter os Estados Unidos conduzindo negociações bilaterais de comércio em países específicos, especialmente a Argentina, o Chile ou qualquer outro lugar.

Não sou um ideólogo da área de livre-comércio, mas, como política, entendo o que significa quando as indústrias e seus setores especiais são fechados. Aconteceu comigo no Estado do Maine. Éramos os maiores produtores de sapatos do País e tivemos de aceitar as exportações do Brasil. Mas isso não significava que depois disso iríamos nos recuperar. Descobri que, no final das contas, precisamos, para o interesse total dos Estados Unidos, aceitar essas exportações e verificar se o interesse de um pode ser colocado em risco pelo interesse de todos. Devemos levar isso em consideração. Se o resultado final for o melhor, então valerá aceitar perder um pouco de nossa produção.

Estamos observando agora a integração não somente do comércio, mas também do ponto de vista econômico e eletrônico. Estamos vendo todos os nossos sistemas de comunicação se integrarem e percebendo que há grupos terroristas que podem desligar os nossos sistemas de comunicação, o que nos torna bastante vulneráveis. Eles podem desligar o nosso sistema de fornecimento de energia. Tudo isso é possível, se os padrões não forem adotados e medidas não forem tomadas para proteger a infra-estrutura básica de um país.

Recomendo que vocês analisem os padrões internacionais da organização internacional e conclua dizendo que os Estados Unidos não deram a devida atenção que o Brasil merecia. Vocês são um país maravilhoso, estão como protagonista internacional. Nos últimos anos, começamos a focalizar nossa atenção no Brasil e em toda a América Latina. Não demos a atenção que vocês merecem. Muitas vezes, membros que vêm até aqui tendem a fazer palestras e a querer ensinar o que vocês deveriam dizer.

Quero deixar registrado aqui que esse é um esforço que vamos tentar fazer ao ouvir os brasileiros, o que vocês querem realizar e, de fato, tentar fazer funcionar e estabelecer, de uma maneira muito mais justa e equilibrada, o acordo entre os nossos países.

Muito obrigado.

CELSO LAFER – Obrigado, Sr. William Cohen.

Antes de passar a palavra ao Sr. Ministro Serra, registro que há um número muito grande de inscritos para este seminário. Nem todos estão presentes nesta sala, porque nela não couberam, mas estão em outras acomodações, onde estão tendo a oportunidade de ouvir esses debates.

Agradeço a todos, em nome do Presidente da Casa, Deputado Aécio Neves, pela presença, lembrando uma frase famosa de Willer, que dizia que ser livre é ser informado.

Este seminário tem o objetivo de informar para gerar a liberdade objetiva da avaliação dos nossos desafios.

Com a palavra o Sr. Ministro José Serra.

JOSÉ SERRA – Muito obrigado, Ministro Celso Lafer.

Inicialmente, agradeço ao Presidente Aécio Neves e ao Deputado Marcos Cintra, organizadores deste seminário, pelo convite. Cumprimento S. Exas. pela iniciativa da realização deste seminário e pela qualidade de seus participantes.

Creio que o tema isolado “ALCA – A Possibilidade de uma Associação de Livre-Comércio das Américas” é talvez o mais importante da política econômica brasileira nesta década.

Com a ALCA, o Brasil pode ter muito a ganhar, ou poderia ter muito a perder. Somos a segunda ou terceira economia da região. Já temos uma estrutura industrial razoavelmente diversificada e problemas sérios de balanço de pagamentos. Não podemos ficar fora desse debate. Cinquenta por cento das exportações brasileiras, aproximadamente, vão para a área das Américas, e 70% das exportações industriais vão para essa área. Portanto, não podemos nos omitir desse processo de negociação, nem deixar de nos sentarmos à mesa.

Há pouco tempo, o Ministro Celso Lafer, no Senado Federal, disse que devemos negociar. No entanto, somente assinaremos um tratado, e o Congresso ratificará, se o acordo for globalmente vantajoso para os interesses da economia brasileira. Este deve ser o nosso critério fundamental.

Hoje, o principal fator que freia o crescimento da economia brasileira é o déficit em conta corrente. Para que a economia volte a crescer a taxas do passado, da década de trinta à de oitenta, é fundamental que nós não só coloquemos esse déficit em conta corrente sob controle, o que já está acontecendo, mas o reduzamos substancialmente. É o déficit em conta corrente que pressiona a taxa de juros, que, por sua vez, freia o ritmo da atividade econômica.

Para isso, entre outras coisas, temos que exportar mais. A variável exportação é crucial para o futuro da economia brasileira. Exportar mais por três motivos: primeiro, como eu dizia, para diminuir e zerar até o déficit em conta corrente. Creio que, no futuro, devêssemos ter uma espécie de lei de responsabilidade cambial, visando, fundamentalmente, zerar o déficit em conta corrente, ou levá-lo a algo próximo a zero. Como temos um déficit na conta de fatores da ordem de 22 bilhões de dólares, dado do ano passado, precisamos ter um excedente de exportações dessa magnitude. Assim, o déficit será zerado, porque o déficit em conta corrente é a soma da conta comercial mais a conta de fatores.

Ao mesmo tempo, exportar mais é bom para a economia por dois outros motivos: porque é um fator permanente de modernização e de preocupação com custos; porque exportação também é uma fonte de demanda.

Há um equívoco, que diria bastante trivial, em querer antepor exportação com mercado interno. Quanto mais cresce a exportação, mais cresce a renda, isso melhora os salários, aumenta a produção doméstica, etc. É uma opção falsa mercado interno/exportações.

Tendo presente essa questão, qual é o problema principal, sob o ângulo brasileiro, que se apresenta para a constituição dessa Área de Livre-Comércio das Américas? Situa-se no nosso principal parceiro: os Estados Unidos. Mais de um quinto de nossas exportações vão para os Estados Unidos, entre 20% e 25%, dependendo do período, e, evidentemente, depois do Canadá e dos Estados Unidos, a economia brasileira é a mais industrializada da região. Ao mesmo tempo, temos uma grande posição como produtores de bens primários agrícolas e não agrícolas.

A questão fundamental para nós situa-se, na economia norte-americana, não no que se refere à proteção tarifária. Os Estados Unidos têm uma tarifa média muito baixa, da ordem de

4% – a tarifa média brasileira é da ordem de 13% –, e mecanismos de proteção não-tarifários. Esses mecanismos têm que ser objeto de debate e de conclusões comuns no âmbito das negociações da ALCA. Não se trata de o Brasil impor este ou aquele critério referente à proteção não-tarifária, mas de estar de acordo ou não, de a questão entrar na mesa de negociações.

Nos Estados Unidos, em Berkeley, participei de um debate sobre o Brasil com senadores, deputados e acadêmicos norte-americanos. Alguns deles, democratas, com os quais, Ministro William Cohen, temos mais afinidades. Certa vez, disse a um embaixador norte-americano do governo Clinton que, se ele quisesse entender a nossa posição sobre medicamentos, que entendesse a posição dos democratas norte-americanos, porque parecemos com eles em muitos critérios, em muitos aspectos. Lá se dizia que há um problema na economia norte-americana de exportação de empregos e também de rebaixamento salarial devido às exportações. Esses dois argumentos não se sustentam nem empírica nem teoricamente. Economistas como o professor Bhagwati, que é indiano naturalizado norte-americano, talvez um dos principais teóricos do livre-comércio e da própria Organização Mundial do Comércio, ou como o professor Krugman, que está no outro espectro da área dos economistas, mostram com clareza que esses argumentos não são consistentes.

Os Estados Unidos, até o ano passado, tinham a menor taxa de desemprego de todo pós-guerra. Ou seja, não estava exportando empregos. E se exportasse empregos, com toda a certeza não seria para a América Latina ou para o Brasil, uma vez que o Brasil contribuiu, nos anos noventa, para o segundo superávit dos Estados Unidos em matéria de comércio. Ou seja, ao longo dos anos noventa, a economia norte-americana teve déficits comerciais crescentes, mas o Brasil é um dos sete países com os quais eles tiveram superávit. O segundo superávit dos Estados Unidos na segunda metade dos anos noventa foi com o Brasil. De maneira que se exportação de empregos houve não foi conosco, e também para a América Latina, que explica apenas 4% do déficit comercial total dos Estados Unidos no ano passado.

De alguma maneira, não se justificam argumentos teóricos para explicar as restrições não-tarifárias. A tarifa é um imposto à importação. A proteção não-tarifária é diferente. Quais são as características que ela assume nos Estados Unidos? Primeiro, barreiras sanitárias, que afetam frutas, legumes, e que demandam uma exigência de 100% de licenças prévias, praticamente no caso das exportações agrícolas brasileiras. Segundo, subsídios à agricultura. Tenho medo de falar disso em congressos, porque quando era deputado ou mesmo, recentemente, no período em que assumi o Senado Federal, sempre houve choques com a bancada agrícola devido à questão dos subsídios. Jamais fui partidário de subsídios dessa natureza. Pelo menos de um quinto a um quarto do produto agrícola norte-americano é subsidiado. Ou seja, os subsídios equivalem, hoje, a cerca de 22% do valor bruto da produção do setor. Há uma perspectiva de aprovação do *Farm Bill 2001* que amplia ainda mais esses subsídios. São subsídios aos produtores domésticos, inclusive, para exportações, o que, naturalmente, compromete as exportações dos outros países. Terceiro, o recurso intenso e amplo ao *antidumping* sem regras, do ângulo dos seus parceiros comerciais. Há uma batalha brasileira que vem de há bastante tempo para que essas regras sejam estabelecidas de comum acordo no âmbito da OMC e muito mais no âmbito da ALCA, se vier a ser constituída.

O *antidumping* mais o mecanismo das salvaguardas têm castigado bastante as exportações brasileiras, especialmente numa área em que o Brasil é mais competitivo e mais eficiente: a da siderurgia, a indústria do aço. A indústria brasileira é mais moderna, mais eficiente e mais competitiva do que a norte-americana, e não é só por causa da atual taxa de câmbio. Mesmo na época da sobrevalorização cambial, o Brasil tinha vantagens competitivas nessa área.

Hoje o mecanismo das salvaguardas é baseado num organismo que deve chamar-se ITC, instituto independente do governo, em que juízes examinam se o aumento súbito de importações, em determinada área, causou dano para determinada indústria e se há uma relação de causalidade. Então, recomenda a instituição de mecanismos de proteção com relação a essas importações. Isso mais o *antidumping* têm prejudicado muito as exportações brasileiras de aço, exatamente um setor onde o Brasil, em termos relativos, é o mais competitivo com relação aos Estados Unidos.

Aliás, isso também contraria o argumento, que às vezes autoridades americanas apresentam, de que o déficit brasileiro com os Estados Unidos decorre da falta de competitividade. Esse é um caso, como o do suco de laranja, em que claramente se demonstra o contrário: a proteção se dá em função da maior competitividade das exportações brasileiras.

Há também o mecanismo do sistema geral de preferências, que acaba sendo usado como fator de pressão comercial, ou seja, existe um sistema de preferências e estar ou não nele passa a ser um instrumento de pressão com relação a práticas de comércio.

Há também o mecanismo dos picos tarifários. A economia brasileira tem uma média tarifária de 13%, a dos Estados Unidos é de 4%, mas o Brasil não recorre ao mecanismo dos picos tarifários em proporção nem parecida à que os Estados Unidos recorrem. Ou seja, mantemo-nos em torno dos 13%. A tarifa mais alta apresentada é com relação ao automóvel: 35%. A dos Estados Unidos, em certas circunstâncias, chega a centenas de porcentagem.

O que acontece? Por exemplo: apesar de a tarifa norte-americana ser de 4% e a brasileira de 13%, os quinze principais produtos de exportação do Brasil se defrontam com uma tarifa de 46%, nos Estados Unidos, ou seja, mais de dez vezes a média tarifária norte-americana, enquanto que os quinze principais produtos norte-americanos exportados para o Brasil se defrontam com uma tarifa média de 14,3%.

É muito importante, Ministro Cohen, que V. Exa. conheça esses dados. Ou seja, no caso de quinze produtos nossos, defrontamo-nos com 46% de tarifa. No caso dos quinze principais produtos norte-americanos, a média é de 14,3%. O fato de que a nossa tarifa média seja muito mais alta do que a norte-americana, cerca de três vezes, não quer dizer muito em matéria de práticas comerciais restritivas. A economia brasileira, de fato, abriu-se muito. Basta lembrar que a tarifa média brasileira caiu de 51% para 13%, entre o final dos anos oitenta e o momento atual. O Brasil abriu muito a sua economia. Mais até do que a rebaixa tarifária, o fundamental foi a eliminação de cotas de restrições quantitativas; o Brasil eliminou todas. Se algum erro cometeu no período, foi não ter preparado mecanismos de defesa comercial, no que se refere a *antidumping*, a salvaguardas, etc., e com relação ao comportamento dos nossos parceiros comerciais.

O professor Bhagwati disse, recentemente, em um artigo, que os países do Terceiro Mundo, em desenvolvimento, não podem reclamar do protecionismo nos países centrais porque não fazem concessões. É possível que ele tenha razão no conjunto, mas no caso brasileiro, não. O Brasil realmente abriu sua economia de maneira ampla, geral e irrestrita.

No entanto, a contrapartida não aconteceu, ou seja, essa abertura não foi acompanhada por nenhum alívio especial no que se refere às nossas condições de comércio com os Estados Unidos. Hoje, segundo estimativas da embaixada brasileira nos Estados Unidos, 60% das exportações brasileiras aos Estados Unidos sofrem restrições tarifárias, como essa dos picos que mencionei, e não-tarifárias. Inclusive, há alguns produtos, no caso brasileiro, que estão no

mecanismo de extracota, ou seja, passou do nível, aumenta a tarifa. Muitas vezes nós nos enganamos quando olhamos e dizemos que a tarifa aqui é muito baixa. Sim, mas se aumentar a quantidade, vem tarifa maior – açúcar, tabaco, etanol, para não falar do suco de laranja, o mais conhecido, o caso de produtos têxteis e siderúrgicos.

Creio que no dia de ontem, o ITC (International Trade Commission) considerou que 70% dos produtos semi-acabados de aço brasileiro devem ser enquadrados no mecanismo das salvaguardas, que significa proteção, restrição para a sua exportação. Não precisaria aqui dar números a respeito de laminados a quente, a frio, enfim, a toda uma grande gama de produtos. Portanto, essas são questões que, no nosso entendimento, têm de estar na mesa de negociação.

Não devemos nos opor, em princípio, a um mecanismo que fomenta o comércio nas Américas. Isso para o Brasil pode ser muito bom, e bom para os outros, porque queremos aumentar o volume de comércio. Ninguém quer restringir importação simplesmente por restringi-la. Temos um problema de balança comercial e de saldo em conta corrente. Portanto, para poder importar mais, temos de exportar bastante mais, e ninguém pede mecanismos especiais de proteção às exportações brasileiras; apenas pedimos acesso. Essa é a questão fundamental. Isso tem que fazer parte da negociação. Por exemplo: regra *antidumping*. Tem que existir legislação e medidas *antidumping* no mundo? Claro que tem. O Brasil mesmo aplica. Só que elas têm de ser comuns – o que vale num lado vale no outro; não podem estar sujeitas a mecanismos de discricionariedade no que se refere a salvaguardas, ou, de repente, surge um argumento – tal indústria está sendo prejudicada – e, de uma hora para outra, surge um mecanismo de proteção, ou, inclusive, com introdução de questões não estritamente comerciais.

Do ponto de vista de linhas de ação, levantaria teses que o Brasil já vem levantando. Primeiro: a negociação tem de ser com um mecanismo que em inglês se diz *the single undertaking*, ou seja, em bloco. Não pode ser algo parcial: “Não, não. Agora se acertou isto. O outro problema vemos depois.” Isso não. Tem que ser tudo em conjunto, porque os problemas estão relacionados.

Segundo: temos de ter o mecanismo do gradualismo. Aqui contamos até com a cooperação dos Estados Unidos, uma vez que o NAFTA, que é apenas uma zona de livre-comércio, programou-se para 2010. Em geral, a pressa, em matéria de integração, é um patrimônio da América do Sul, particularmente do MERCOSUL, que quis reproduzir em quatro anos o que a Europa fez em quarenta anos, como o Mercado Comum Europeu. Fomos juscelinistas nessa matéria. Isso para o Mercado Comum. Quando falamos de ALCA, estamos falando de zona de livre-comércio, tarifa zero para um conjunto de produtos ao longo de um tempo, etc. Mercado comum é tarifa externa comum, o que significa cada país renunciar à soberania da sua política comercial, uma vez que tem de acertar com os outros quais são as tarifas com relação ao resto do mundo. Mas o mecanismo tem que ser gradual ao longo do tempo.

Terceiro: é preciso que temas como *antidumping*, subsídios, salvaguardas, sistema de preferências etc. sejam trazidos à mesa para decisões comuns.

Quarto: problema que não mencionei aqui, o de patentes. Na verdade, a questão das patentes foi introduzida na Organização Mundial do Comércio com a objeção de muitos, inclusive de economistas partidários do livre-comércio, como o próprio professor Bhagwati, que cito sempre, porque é o mais distinto economista defensor do livre-comércio, mas que sempre se opôs à idéia de que patente fosse assunto de comércio. O fato, porém, é que isso entrou e, em grande medida, por pressão dos Estados Unidos.

O governo brasileiro defende a existência das patentes inclusive para produtos farmacêuticos. Somos contrários apenas aos abusos, porque a patente é um monopólio puro com relação a determinado produto. No momento em que ela existe, termina o sistema de formação de preços. Qual é o preço? Não se sabe, porque, quando há concorrência, há um critério.

Com relação aos abusos, tem de haver previsões, flexibilidade, inclusive no caso dos países em desenvolvimento – esta é a posição que o Brasil defende.

Portanto, na questão de patentes, como disse o Presidente Fernando Henrique na reunião de Québec, tem de haver defesa, mas, ao mesmo tempo, é preciso levar em conta os problemas de natureza social e tecnológica dos demais países.

Há também de se levar em conta a questão da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), porque há mais de cem acordos feitos que criaram importantes margens de preferência, inclusive para as exportações brasileiras. Esse é um aspecto que deve ser avaliado e preservado, porque, no contexto de formação da ALCA, pode se querer eliminar essas questões, que, no final, aliás, já estariam eliminadas, mas não num período de transição.

Em suma, é o que temos de fazer com relação à ALCA, como, aliás em todas as questões de comércio, inclusive da Organização Mundial do Comércio e das negociações com a União Européia, que também é useira e vezeira – não sei como os tradutores traduzirão isso para os nosso palestrantes – em matéria de subsídios agrícolas, por exemplo.

Temos de ter como critério fundamental a defesa do interesse nacional. Acordo comercial não é questão de boa vontade ou de pura doutrina. Acordo comercial tem a ver com interesses econômicos de diferentes países. E o norte da posição brasileira nessa matéria deve ser o interesse nacional. Queremos ter mais comércio com o resto do mundo, e queremos exportar mais.

As exportações do conjunto da América Latina, na relação comercial com os Estados Unidos, apesar do déficit brasileiro com os Estados Unidos – sim, porque outros têm superávit –, explicam apenas 4% do déficit comercial norte-americano do ano passado, que foi de 438 bilhões de dólares. A América Latina, como tal, exclusive o México, explica apenas 4% desse déficit, o que mostra a enorme flexibilidade que está aberta para os Estados Unidos na negociação conosco, porque se há exportação de empregos, esse fenômeno acontece com relação a outras regiões do mundo, não em relação à América Latina e, muito menos, ao Brasil.

Em matéria de comércio, temos de ser pragmáticos como os Estados Unidos. Há vários aspectos bons na sociedade norte-americana e no comportamento dos Estados Unidos, que devemos, sem a menor dúvida, levar em conta no Brasil como exemplo – e um deles é o pragmatismo em matéria de comércio internacional.

Gostaria de concluir repetindo as palavras do Presidente Fernando Henrique na reunião de Québec, Canadá, realizada em vinte de abril de 2001. Disse S. Exa. que a ALCA será bem-vinda se a sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se for efetivamente o caminho para regras compartilhadas comuns sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, as patentes, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos e, ademais, se for adiante da Rodada do Uruguai, quando se fez o último acordo da Organização Mundial do Comércio, e corrigir as assimetrias – leia-se desigualdades –, então cristalizadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio, sobretudo na área agrícola, porque no Tratado da Organização Mundial do Comércio existem as TRIMs (*Trade-Related Investment Imports*). Ou seja, há proibição no

sentido de um país fazer programas como o BEFIEX, que o Brasil tinha no passado. É uma medida antiindustrializante do ângulo dos países em desenvolvimento, mas não há restrições ao protecionismo agrícola. Talvez fosse impossível conceber desigualdade maior num acordo. E essa questão agrícola nunca entra, sempre é muito difícil inseri-la na pauta da Organização Mundial do Comércio. Conclui S. Exa. afirmando que, não sendo assim, não havendo o cumprimento desses critérios, a ALCA seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável. E esta continua sendo a posição do governo brasileiro.

Muito obrigado.

CELSO LAFER – Quero agradecer ao Ministro Serra a excelente exposição, que teve o mérito de mostrar o interesse nacional não de forma abstrata, mas agregando especificamente os pontos que são de nosso interesse nessas negociações, em especial na negociação da ALCA.

Vou passar não só a palavra, mas também a coordenação dos trabalhos ao Deputado Marcos Cintra.

Peço desculpas por me ausentar, mas devo ir agora ao Rio de Janeiro para a Reunião Rio+10, que diz respeito aos desafios do meio ambiente, que se iniciará às quinze horas, no Riocentro. Se não sair neste instante, não conseguirei chegar a tempo.

Agradeço a todos pela oportunidade de participar destas discussões. Lamento ter de me ausentar.

Muito obrigado.

MARCOS CINTRA – Dando continuidade a este seminário e na condição de debatedor deste painel, quero chamar a atenção de V. Exas. para alguns pontos que entendemos essenciais para que a Câmara dos Deputados possa participar deste debate da forma mais ativa e informada possível.

Na realidade, o ponto fundamental que o Brasil hoje debate quando se fala em ALCA é como responder a singela questão, cuja resolução implica enormes dificuldades. É simplesmente saber se o Brasil deve ou não ingressar na ALCA e se esse organismo atende ou não aos interesses nacionais.

A fonte de nossas angústias e complexidades quanto à ALCA reside precisamente na enorme dificuldade hoje existente para se identificar e se avaliar, com a necessária precisão, os aspectos favoráveis e desfavoráveis associados a essa idéia.

Gostaria até de elencar algumas preocupações que normalmente assaltam o Parlamentar brasileiro, quando se fala de ALCA, para deixá-las como pontos para posterior discussão nos futuros painéis. A primeira grande dúvida refere-se a alguns fatores que argumentariam contrariamente à adesão do Brasil a esse projeto.

O primeiro deles é se a maior produtividade da economia americana não faria com que grande parte dos setores industriais brasileiros não resistisse à competição com os concorrentes norte-americanos.

A segunda pergunta ou segunda razão contrária à adesão do Brasil à ALCA é a tendência da indústria brasileira em especializar-se na produção de bens com menor conteúdo tecnológico, ou se esse projeto não faria o Brasil retornar a modelo primário de exportador.

Terceira questão: a desindustrialização da economia brasileira, em virtude da especialização crescente em atividades primárias.

Quarta dúvida: dificuldade em permitir o aprimoramento tecnológico da indústria brasileira, mercê da perda de autonomia do Estado em conduzir políticas industriais mais ativas.

Quinta dúvida: a perda da posição brasileira de *global trader*, como fruto dos desvios de comércio que eventualmente uma integração continental poderia acarretar.

Sexta: a possibilidade concreta de aumento nos déficits em nossa balança comercial, especialmente com os Estados Unidos, agravando a nossa vulnerabilidade externa.

Sétima razão: maior atratividade – e isto tem sido constantemente trazido à baila nas discussões sobre o tema – de acordo de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Européia, que é visto, em geral, como a formação de um bloco mais benigno, digamos assim, aos interesses brasileiros.

Finalmente, uma oitava razão contrária à adesão brasileira à ALCA: a inexistência de grandes prejuízos para o Brasil se, por acaso, o nosso país não entrasse na ALCA, ou seja, isso provavelmente, segundo essa argumentação, não faria diferença fundamental na continuidade da economia brasileira.

Existem, logicamente, razões favoráveis ao ingresso da ALCA – e eu gostaria de mencioná-las rapidamente. Seriam três: fundamentalmente, a derrubada das barreiras que hoje impedem ou dificultam o acesso brasileiro ao mercado norte-americano; o aumento da competitividade e da eficiência da economia nacional, fruto da maior concorrência, e, finalmente, o aumento de eventual fluxo de investimentos que esse acordo poderia propiciar.

Portanto, em princípio, vemo-nos hoje defrontados com argumentos contrários e favoráveis à participação do Brasil na ALCA, e argumentos todos eles bastante palpáveis e justificáveis, o que evidentemente nos causa as grandes dúvidas que tentaremos, durante este debate, esclarecer.

Contudo, o que me parece é que não seria razoável esperar que o Brasil, participando de projeto como a ALCA, leve a economia a desastre completo, como os críticos ao projeto induzem, nem a absoluto e total sucesso ou ingresso do Brasil no rol dos países mais avançados.

Rapidamente, vou mencionar alguns trabalhos que nos parecem importantes, para tentarmos avaliar muito em breve esses pontos fundamentais. Entre os conferencistas que aqui estarão em outros painéis, falará a professora Lia Valls Pereira, da Fundação Getúlio Vargas, que realizou exaustivo estudo – e outros foram feitos também nessa mesma linha – avaliando os impactos macroeconômicos da associação do MERCOSUL, por um lado, com a ALCA e, por outro, com a União Européia.

Dentre os muitos resultados que foram levantados nesse trabalho, mencionaria três, que nos esclarecem dúvidas que levantamos aqui.

O primeiro deles é o seguinte: da associação do MERCOSUL com a União Européia redundaria aumento do produto brasileiro maior do que aquele que resultaria da associação do MERCOSUL com a ALCA, ou seja, o estímulo à expansão do PIB seria maior numa união brasileira com o MERCOSUL e com a União Européia do que com os demais países americanos.

A segunda conclusão é a seguinte: o maior crescimento do produto no cenário MERCOSUL-União Européia seria decorrente fundamentalmente – e isto é importante – da maior especialização da economia nos setores primários.

A terceira conclusão: as exportações industriais brasileiras crescem mais, e as exportações agrícolas do Brasil menos, logicamente, no cenário MERCOSUL-ALCA do que na alternativa MERCOSUL-União Européia.

Esse estudo, portanto – e isso me parece fundamental –, teoricamente, ainda que seja um estudo estático do ponto de vista da sua concepção, não apoiaria a tese de que o ingresso do Brasil na ALCA implicaria a perda de competitividade brasileira na exportação de produtos industriais. Não só essa competitividade aumentaria, como aumentaria mais do que na situação em que o MERCOSUL optasse por formar área de livre-comércio com a União Européia.

Muito se tem enfatizado nesse debate que o nosso setor produtivo não teria condições de ser exposto de forma súbita à concorrência externa. Esquece-se, porém, de que esse choque já ocorreu no início da década de noventa. A abertura comercial do início da década de noventa não fez com que o Brasil se especializasse em ser um exportador de matérias-primas. Pelo contrário, a participação dos produtos básicos se reduziu e a dos produtos faturados e semimanufaturados aumentou ao longo desse processo pós-abertura.

Portanto – e deixo aqui mais uma indicação para discussão nesse seminário –, a ALCA, no meu ponto de vista, não abalaria as estruturas da nossa economia, dado que não provocaria essas alterações tão substanciais na nossa organização.

O que esta e várias outras simulações comprovam, portanto, é que não há justificativa sólida para as críticas ao Projeto ALCA, que tentam demonstrar que as assimetrias competitivas entre a indústria brasileira e a indústria norte-americana tenderiam a fazer o País regredir a estágio de exportador de *commodities* agrícolas, abrindo mão de qualquer projeto viável de industrialização modernizadora. Pelo contrário, parece ser mais provável que a adesão à ALCA aumentaria a participação do PIB industrial brasileiro.

Já no caso do projeto MERCOSUL-União Européia, as hipóteses apontam para o inverso: haveria maiores riscos de concentração na produção da cadeia agrícola, ao passo que a integração comercial por meio de acordos com a OMC tenderia a ser mais bem distribuída mantendo-se a atual pauta das exportações brasileiras.

Para finalizar, isso que parece ser tema fundamental para nós, brasileiros, se interessa ou não a entrada na ALCA, se o Brasil resistirá ou não a uma competição, a uma abertura em igualdade de condições com a economia norte-americana, quero dizer que me parece equívoco imaginar que a maior produtividade global norte-americana inviabilizaria o setor industrial brasileiro. O que preside as trocas internacionais são os princípios das vantagens comparativas, e não os das vantagens absolutas. Nesse sentido, a ALCA permitiria maior acesso aos mercados industriais tradicionais dos Estados Unidos, como têxteis, alimentos processados, siderurgia, material de transportes, vestuário, couro, calçados, etc., setores em que o Brasil estaria concorrendo – e isso nos parece um ponto importante – com os demais países de desenvolvimento intermediário, como o México, a Venezuela, a Colômbia ou a Argentina, e não com a própria indústria norte-americana, que há muito abandonou tais setores em favor da importação.

A indústria nos Estados Unidos hoje se concentra fortemente nos segmentos de alta tecnologia, tais como, informática, telecomunicações, química fina, fibras óticas, aeronáutica de grande porte e outros setores com elevada relação capital-trabalho, segmentos que não concorrem com a indústria nacional. O que explica, inclusive, a baixa relação emprego industrial/população economicamente ativa, que, nos Estados Unidos, passou de 28%, na década de cinquenta, para menos de 13% nos dias de hoje. Ou seja, a população

economicamente ativa dedicada hoje a atividades industriais nos Estados Unidos é de apenas 13%, e concentrada em áreas de altíssima tecnologia.

Sr. Presidente, quero apenas mencionar algumas preocupações com relação ao sucesso dos nossos entendimentos visando à formação da ALCA. A primeira relaciona-se a essas assimetrias e às colossais diferenças econômicas, sociais e políticas entre os países componentes da ALCA. Ao menos durante certo período de tempo, há de se ter política ativa que busque garantir o mínimo de homogeneidade às economias do Continente. Em outras palavras, não sei se não será necessário ou se não se tornará cada vez mais importante, ao longo do processo de negociação da ALCA, que se comece a pensar em algo que não está previsto hoje nesses entendimentos, mas que poderá tornar-se essencial ao sucesso desse projeto. Refiro-me a alguns tipos de ajudas governamentais entrelaçadas de forma a diminuir esse enorme grau de heterogeneidade entre as economias colossais e as demais que comporão esse bloco.

A segunda preocupação – e isso é importante para nós, brasileiros, para que possamos ter o mínimo de confluência política em termos desse projeto – reproduz internamente nas grandes economias que comporão a ALCA, notadamente no Brasil, as mesmas dificuldades, *mutatis mutandis*, geradas pelas assimetrias internacionais. Isto é, simulações efetuadas recentemente no Brasil que tentam avaliar o impacto das três negociações em curso atualmente, ALCA, MERCOSUL, União Européia e Organização Mundial do Comércio. Ou seja, os entendimentos multilaterais, concluem que todas gerariam mudanças em potencial que favoreceriam internamente as Regiões Sul e Sudeste do Brasil, aumentando a desigualdade regional brasileira.

A terceira questão relaciona-se ao fato de que muitos países apenas recentemente lograram estabilizar as suas economias. Outros ainda estão em fase de estabilização e outros estão enfrentando sérias ameaças desestabilizadoras internas e externas.

Nessas condições, Sr. Presidente, surge excessivamente diferenciada gama de regimes monetários, fiscais e cambiais, de tal forma que provavelmente esse grupo se torne incapaz de reunir as condições macroeconômicas adequadas para evitar o surgimento de crises de balanço de pagamento que comprometam a adesão aos princípios da ALCA.

Por essas razões, parece-me que, do ponto de vista de uma análise muito objetiva das condições concorrenciais do Brasil frente ao seu maior parceiro no caso da negociação da ALCA, os Estados Unidos, ainda que nesse confronto esses entendimentos nos pareçam potencialmente favoráveis e nos pareça positiva a adesão do Brasil à ALCA com relação à sua economia interna – o processo de negociação, o marco institucional, repito, não é um dado exógeno do problema, mas um dado endógeno, que será obtido por intermédio do processo de negociação –, ela, como um todo, parece-me um empreendimento difícil, com alto risco de insucesso. Menos pela oposição de alguns setores internos de vários países, como é o caso do movimento sindical norte-americano, dos *lobbies* internos do congresso norte-americano ou dos setores industriais brasileiros que se opõem a esse entendimento, e muito mais pelas dificuldades intrínsecas à obtenção de um mínimo de coordenação macroeconômica exigida em projetos de integração comercial como esse.

Estas as palavras que queria trazer aos nobres debatedores e conferencistas, tentando, de alguma maneira, apresentar um marco referencial que, para nós, parlamentares brasileiros, é essencial à compreensão do processo e para deliberarmos, a partir de 2005, ratificando ou não o projeto, resultado das negociações que se iniciarão ano que vem.

Muito obrigado.

Antes de passar a palavra ao próximo debatedor, Dr. Félix Peña, gostaria de saudar a missão de parlamentares alemães que hoje nos estão visitando, concedendo-nos a honra de participar conosco deste debate.

Passo a palavra ao Dr. Félix Peña para seus comentários.

FÉLIX PEÑA (*Exposição em espanhol.*) – Dado o adiantado da hora e embora tenhamos ouvido intervenções muito boas, creio que a minha contribuição poderia limitar-se a apenas um comentário sobre esse tema, que me parece claro, dito aqui durante esta manhã, e do qual vou tirar duas conclusões operativas.

O tema que aparece, naturalmente, é que estamos – o Brasil, a Argentina, os países do MERCOSUL – diante de um cenário internacional altamente complexo, tanto no que diz respeito às negociações comerciais internacionais como no que diz respeito ao entorno político, no qual vão ser desenvolvidas essas negociações comerciais internacionais.

No que diz respeito às negociações comerciais internacionais, devemos, simultaneamente, negociar na Organização Mundial do Comércio, negociar com os Estados Unidos – estou sublinhando negociar com os Estados Unidos – possivelmente no formato da ALCA. Quer dizer, negociar com a União Européia, negociar, como disse o Ministro José Serra, com os países da ALADI e simultaneamente negociar entre nós do MERCOSUL. Negociações altamente complexas que não permitem uma abordagem simples, simplíssima. Quer dizer, simplificar a realidade e não fugir dela. São negociações que me lembram jogadas de pôquer simultâneas em várias mesas, às três horas da manhã, num sábado, em que muitos jogadores têm poucas fichas, e poucos têm muitas fichas, mas todos são jogadores relativamente mentirosos. Tenho a impressão de que isso, no jogo, quer dizer: eu passo. Trata-se de um reflexo conservador, tão conservador como seria o reflexo de dizer: não vou à Coreia participar da Copa, porque o meu time de futebol está com problema de organização e de qualidade. Tenho a impressão de que não existe maneira de fugir da realidade que temos em negociar. Isso nos leva a considerar um outro fator de complexidade, que se chama “11 de setembro”, e que traduziu, na realidade internacional, dois elementos que nos vão acompanhar por muito tempo; em primeiro lugar, um elemento de imprevisibilidade crescente.

George Bush, pai, quando recebeu o Chanceler Helmut Kohl no dia posterior ao da queda do Muro de Berlim, disse, com razão, o que George W. Bush, filho, viu como realidade dez anos depois. Disse ele: “A partir de agora o nosso principal inimigo é a imprevisibilidade e a volatilidade.” Esse é o contexto político no qual vamos ter de negociar. E esse contexto requer abordagem política e estratégica das questões econômicas e comerciais sobre as quais temos de decidir. Isso nos leva a duas conclusões operativas. Estamos crescentemente revalorizando os países da nossa região. São dois pontos intimamente vinculados entre si.

O primeiro deles é que os países da América do Sul estão se constituindo em espaço invejável de paz, estabilidade e democracia, apesar dos grandes problemas, particularmente os sociais. Mas ninguém pode questionar que seja generalizado na nossa região o espaço de paz.

Em segundo lugar, esse espaço tem muito a ver com a opção fundamental que o Presidente Alfonsín mencionou esta manhã, que levaram a Argentina e o Brasil a começar uma aliança estratégica e construir o que hoje nós chamamos de MERCOSUL. O MERCOSUL tem problemas, tem fraquezas e requer rejuvenescimento e flexibilidade instrumental, não estratégica.

Contudo, o MERCOSUL tem para os nossos países valor muito superior àquele que parece refletido em comentários ligeiros, mas não superficiais, e que costumam ser – como foi mostrado ontem no seminário em São Paulo – que para a Argentina e para o Brasil seria conveniente negociar separadamente com a ALCA e com o MERCOSUL.

Termino dando a vocês a segunda conclusão operativa. Essas negociações complexas, simultâneas, de âmbito internacional, dentro de um contexto muito dinâmico e volátil requerem de cada um dos países – internamente do Chancelar Lafer e do grupo de trabalho do MERCOSUL – um grande esforço de qualidade organizacional no sentido de poder alcançar os níveis de eficácia e de legitimidade social, os únicos que podem sustentar através do tempo os resultados que possamos obter nas negociações comerciais.

Sr. Presidente, são estes os meus comentários. Não quero me estender, pois há muito mais coisas a serem ditas. E já está entre nós o Ministro Malan. É a melhor indicação de que já é tempo de terminar.

Muito obrigado.

MARCOS CINTRA – Agradeço ao Dr. Félix Peña, que pode ter certeza de que não vamos deixar de ter a luz de suas importantes idéias e opiniões ao longo da tarde de hoje e do dia de amanhã.

Encerrando o painel desta manhã, passo a palavra ao Presidente Aécio Neves.

AÉCIO NEVES – Agradeço ao Deputado Marcos Cintra a coordenação dos trabalhos e ao Ministro José Serra, ao Dr. Clemens Boonekamp, ao Dr. William Cohen e ao Dr. Félix Peña o prazer que nos deram de ouvir suas exposições, que trazem clara dimensão do quanto ainda temos a discutir nessa questão.

Em razão do atraso de cinquenta minutos na abertura dos nossos trabalhos, e já agradecendo a todos aqueles que participaram deste painel, liberando-os, passarei imediatamente a coordenação do próximo painel ao ilustre Ministro Pedro Malan, que convidará os expositores e debatedores para comporem a mesa a seu lado.

Muito obrigado a todos pela presença. Deputado Marcos Cintra; o Embaixador Félix Peña e o Conselheiro Antônio José Ferreira Simões, relator.

O tema do primeiro painel, como V. Exas. sabem, é “O Brasil e sua inserção no mundo: MERCOSUL, ALCA, União Européia e Organização Mundial do Comércio”.

Relatório do Painel 1 (23/10/2001)

Relator

Antônio José Ferreira Simões

O primeiro painel do Seminário “O Brasil e a ALCA”, realizado no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, teve por tema “O Brasil e sua inserção no mundo: MERCOSUL, ALCA e União Européia”. O debate teve lugar na manhã do dia 23 de outubro de 2001.

Presidiu o painel o professor Celso Lafer, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Como expositores, estiveram presentes o Dr. José Serra, Ministro de Estado da Saúde, o Dr. Clemens Boonekamp, representante da Organização Mundial do Comércio, e o Dr. William Cohen, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos. Os debatedores foram o Deputado Marcos Cintra, Presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, e o Dr. Félix Peña, representante da Fundação Bank Boston na Argentina.

Em suas palavras de abertura, o Ministro Celso Lafer lembrou aos presentes que a ALCA é parte de um esforço maior na busca de uma participação brasileira crescente no comércio internacional. O Chanceler observou que o tema do desenvolvimento é básico e recorrente da diplomacia econômica brasileira, verdadeiro *dever-ser*. Nas condições atuais, não é mais possível para país algum alcançar o desenvolvimento pela via do isolamento autárquico, no qual o mundo é tratado como uma externalidade. Após ressaltar a importância para o Brasil de fazer crescer as exportações, lembrou as dificuldades enfrentadas no acesso aos mercados de países desenvolvidos. No ano passado, 28% das exportações brasileiras foram destinadas à América do Norte e outros 28% enviados à Europa. A América do Sul absorveu 20% e a Ásia, 11%, ficando o resto do mundo com 13%. Uma vez que o comércio exterior brasileiro é diversificado e equilibrado, cabe trabalhar para um crescimento quantitativo, sem preterir uma região do mundo em favor de outra.

O Ministro sublinhou que o Brasil, há tempos, vem negociando em distintos tabuleiros e que os temas em questão são semelhantes nesses diferentes foros: o acesso aos mercados (incluindo barreiras tarifárias e não-tarifárias), as regras do comércio, os investimentos, as políticas de concorrência. Essa coincidência temática entre os distintos processos negociadores possibilitou o Itamaraty a reformular sua estrutura interna, de maneira que seus setores passaram a se ocupar fundamentalmente dos assuntos, e não dos foros.

Por fim, o Chanceler frisou que há oportunidades e desafios nesse panorama atual de negociações simultâneas. Com esse objetivo, estamos negociando simultaneamente em várias frentes: no MERCOSUL, com a Comunidade Andina, com o México, na ALCA, com a União Européia e na OMC. A estratégia de negociações comerciais do Brasil já foi comparada a um conjunto de círculos concêntricos. A idéia seria de que os acordos, todos eles, interessam-nos. Iniciamos pelo MERCOSUL, em seguida a América do Sul e, a partir daí, visualizamos as três grandes negociações nas quais estamos envolvidos: a da OMC, a da ALCA e a do MERCOSUL-União Européia. Se a ALCA e a União Européia parecem oferecer melhores

possibilidades na área de acesso a mercados, a OMC pode trazer boas perspectivas para o estabelecimento de regras nas áreas de *dumping* e agricultura.

Terminando sua exposição, o Ministro Lafer passou a palavra ao Dr. Clemens Boonekamp, da OMC, que, ao lembrar a preparação da IV Conferência Ministerial dessa entidade, que seria realizada em Doha, reiterou a importância de que o encontro tivesse pleno êxito, especialmente pelo fato de a economia mundial estar passando por um momento de enfraquecimento. Segundo ele, o sistema multilateral de comércio, pela uniformidade e estabilidade das suas regras, pode oferecer grandes benefícios aos países em desenvolvimento. Para ilustrar essa afirmação, citou caso recente em que a Costa Rica venceu contenda contra os Estados Unidos, garantindo um acesso ampliado a este mercado que, sem os instrumentos da OMC, não se teria concretizado.

O representante da OMC reconheceu que muito ainda tem de ser feito para que os países em desenvolvimento possam obter todos os benefícios que a organização pode oferecer, especialmente em matéria de acesso a mercados. Lembrou a importância de serem debatidos os subsídios agrícolas e disse ter confiança em que as regras *antidumping* serão contempladas nas discussões vindouras, ainda que constituam tema sensível para os Estados Unidos.

A seguir, ao referir-se aos acordos regionais de comércio, o Dr. Boonekamp ressaltou seu papel de estímulo ao pequeno produtor na busca de mercados externos. No entanto, ao lado de aspectos positivos como esse, mencionou com preocupação o fato de esses acordos estarem multiplicando-se exponencialmente, gerando conflitos e situações confusas. Mais importante do que uma rede de acordos menores, segundo ele, é a elaboração de um acordo amplo e comum a todos. Os acordos regionais devem dispor de regras claras e ser complementares ao sistema multilateral.

Com respeito à reunião de Doha, o Dr. Boonekamp tocou em alguns temas que estavam sendo tratados na preparação do encontro – a minuta da Declaração, a possibilidade de um acordo sobre propriedade intelectual na área de patentes de medicamentos. Em relação a este, mencionou a importância de se encontrar um meio termo para o dilema entre a situação desejável em que haja medicamentos acessíveis a todos e a existência de incentivo para que os laboratórios continuem a pesquisar novas drogas. Afirmou ser positivo o fato de que a Declaração de Doha seria um documento sucinto – ao contrário da malograda Declaração de Seattle – e que, apesar disso, contempla temas de grande importância. Disse já existir um consenso de que os subsídios devem ser reduzidos – a discussão seria em torno do “como”; quanto ao *antidumping*, também seria ponto pacífico, faltando encontrar a forma de regular o mecanismo para que ele não obstrua o comércio. Mencionou, ainda, como integrantes da futura rodada, os temas novos “investimentos” e “políticas de concorrência”, a serem tratados dentro de uma metodologia em etapa de definição. O representante da OMC fez referência, por fim, à questão do meio ambiente, que seria de extrema importância para a União Européia e estava inserida no preâmbulo da minuta da Declaração. Reafirmou sua convicção no lançamento da nova rodada e nos benefícios que traria para os países em desenvolvimento.

Encerrada essa exposição, o Presidente passou a palavra ao ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, William Cohen. O segundo expositor iniciou sua apresentação fazendo referência aos novos desafios impostos ao mundo a partir dos atentados contra Washington e Nova York. Disse ser global a rede terrorista que, do Oriente Médio, rumou para o Afeganistão e, hoje, está presente nos quatro cantos do planeta, inclusive na Tríplice Fronteira. Segundo ele, uma união de forças de todo o mundo teria o poder de sufocar o terrorismo. Essa mesma solidariedade nascida em 11 de setembro teria, de acordo com o expositor, o poder de viabilizar a próxima rodada de negociações comerciais.

Após saudar a iniciativa do governo Bush de articular-se com outros países antes de lançar ofensivas contra o terrorismo, o ex-Secretário disse ter confiança em que o governo americano, já no campo comercial, buscaria com afinco um mandato negociador junto ao Congresso. Citando o Presidente Fernando Henrique Cardoso, lembrou que, para o Brasil, a ALCA não é destino, mas opção. Nesse contexto, como exemplo de integração análogo à ALCA, trouxe à tona o caso do México, país que vem atingindo resultados comerciais significativos e no qual os investimentos americanos cresceram de maneira impressionante nos últimos anos.

Sobre a autoridade negociadora, o ex-Secretário afirmou terem sido várias as tentativas presidenciais para obtê-la. Entre as razões do insucesso, mencionou a resistência de muitos democratas, preocupados com temas ambientais e trabalhistas, e a desconfiança dos parlamentares republicanos sobre o então Presidente Clinton. No caso atual, porém, avaliou serem muito boas as chances do Presidente Bush.

William Cohen disse ter assistido às dificuldades dos produtores de sapatos de seu Estado, o Maine, diante da entrada de produtos brasileiros no mercado americano. Apesar de ser doloroso para o setor que perde, admitiu que o resultado global da liberalização comercial é positivo e vale a pena. Ao concluir sua intervenção, reconheceu a pouca atenção dada ao Brasil pelos Estados Unidos por muito tempo. O Brasil, como país protagônico no meio internacional, merece receber um tratamento prioritário, o que, segundo ele, vem sendo feito ultimamente.

Ao iniciar sua intervenção, o Ministro José Serra, terceiro expositor da manhã, qualificou a ALCA como, talvez, o mais importante tema da política econômica brasileira nesta década. Em função da magnitude desse processo para o Brasil – que direciona 50% de suas exportações e 70% de suas vendas de manufaturados para o Hemisfério –, não é possível deixar de negociar. E, reiterou, só se assinará e ratificará o acordo final se ele for globalmente vantajoso para os interesses brasileiros.

Identificando o déficit brasileiro em conta corrente como principal entrave ao crescimento econômico, o Ministro sublinhou a importância de fazer crescer as exportações, se possível a um superávit de cerca de US\$ 22 bilhões, nível do déficit em conta corrente no ano passado. Apontou, ainda, as barreiras não-tarifárias impostas pelos Estados Unidos como um dos principais problemas para o Brasil na ALCA.

Rebateu a afirmação, freqüentemente ouvida nos Estados Unidos, de que as exportações provocam perda de postos de trabalho para outros países e achatamento salarial – a tese não teria base empírica nem teórica, para o que deu exemplos concretos.

Ao denunciar as barreiras sanitárias e os subsídios à exportação agrícola praticados nos Estados Unidos, lembrou que, em sua experiência parlamentar, sempre combateu essas práticas. Denunciou ainda certas regras *antidumping* e as salvaguardas, algozes das exportações brasileiras, especialmente as de aço, mais competitivas que as norte-americanas mesmo nos tempos de sobrevalorização do real. O déficit comercial do Brasil, segundo o Ministro Serra, não se dá em função de uma baixa competitividade da produção brasileira, como às vezes se ouve nos Estados Unidos; ao contrário, dá-se por causa das barreiras impostas às exportações brasileiras, especialmente nos setores competitivos. Outro mecanismo utilizado contra a produção brasileira são os picos tarifários, recurso do qual o Brasil, apesar de ter tarifa média superior à americana, lança mão em raros casos. Assim, a tarifa que enfrentam os quinze principais produtos de exportação do Brasil para os Estados Unidos é de 46%, enquanto, no sentido inverso, a tarifa é de 14,3%.

As linhas de ação para a negociação, segundo o Ministro, devem ser o princípio do compromisso único (ou *single undertaking*), o gradualismo na implementação do que for decidido e o estabelecimento de regras comuns para temas como *antidumping*, subsídios, salvaguardas, entre outros. Outro ponto merecedor de especial atenção são as patentes, que, embora não sejam tema de cunho eminentemente comercial, devem ser defendidas, mas sempre levando em conta os problemas de natureza social e tecnológica dos países em desenvolvimento. Embora tenha feito todas essas observações no contexto da ALCA, o Ministro afirmou serem válidas também no que tange às negociações na OMC e com a União Européia, tendo sempre como norte o interesse nacional.

Em seguida, lembrou que o comércio com a América Latina é responsável por apenas 4% do déficit comercial total dos Estados Unidos, que é de 438 bilhões de dólares, o que indicaria a existência de uma margem de flexibilidade para os Estados Unidos negociarem com o subcontinente. Ao concluir sua exposição, o Ministro Serra lembrou as condições para que a ALCA seja desejável para o Brasil, segundo manifestou, na Cúpula de Québec, o Presidente Fernando Henrique Cardoso: acesso a mercados mais dinâmicos, estabelecimento de regras compartilhadas em *antidumping*, redução de barreiras não-tarifárias, promoção da capacidade tecnológica dos povos e correção das assimetrias cristalizadas na Rodada Uruguai do GATT.

Ao fim da exposição do Ministro Serra, o Ministro Lafer passou a palavra ao Deputado Marcos Cintra, que resumiu o dilema do Brasil em duas questões: o Brasil deve ou não ingressar na ALCA? Esse ingresso atende ou não os interesses nacionais?

Em seguida, o deputado enumerou as razões normalmente evocadas para justificar a não-participação brasileira. A primeira delas seria a maior produtividade da economia norte-americana, a cuja competição os exportadores brasileiros não teriam condições de resistir. A segunda inquietação diz respeito à suposta tendência do parque produtivo nacional de especializar-se em produtos de menor valor agregado, o que poderia levar o Brasil de volta a um modelo de exportação de produtos primários. O terceiro elemento tem vinculação com o segundo: essa especialização em produtos primários não levaria necessariamente a uma desindustrialização? Uma quarta reflexão: o Estado não perderia capacidade de implementar políticas industriais, dificultando o aprimoramento tecnológico do parque produtivo brasileiro? De acordo com o quinto argumento, contrário à participação do Brasil na ALCA, os desvios de comércio decorrentes da integração hemisférica retirariam do País a desejável condição de *global trader*. Sexta dúvida: a vulnerabilidade externa do País não se veria aumentada, em função de crescentes déficits na balança comercial? De acordo com o sétimo argumento, o acordo entre o MERCOSUL e a União Européia seria mais vantajoso para o Brasil – ou, pelo menos, assim é percebido pela opinião pública. Por fim, um último fator freqüentemente evocado: a eventual ausência brasileira da ALCA, de qualquer forma, não traria prejuízos para o País.

Depois dessa enumeração de fatores supostamente negativos, o deputado relacionou três argumentos fundamentais que favoreceriam o ingresso do Brasil no acordo hemisférico: a derrubada das barreiras que hoje dificultam o acesso de produtos brasileiros ao mercado norte-americano; o aumento da competitividade da indústria nacional, em razão da concorrência; e o aumento do fluxo de investimentos.

Em seguida, citou estudo da professora Lia Valls Pereira, da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, no qual são confrontadas as perspectivas de uma associação na ALCA com a possibilidade de firmar-se acordo com a União Européia (UE). As conclusões desse trabalho ressaltadas pelo deputado foram, primeiramente, que a associação com a UE acarretaria maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do que no acordo hemisférico. Esse maior

crescimento do PIB em caso de associação à UE, no entanto, seria consequência de maior especialização da economia nos setores primários. As exportações de produtos industriais cresceriam mais em um cenário de adesão à ALCA. Assim, pode-se concluir, segundo o Deputado Marcos Cintra, que a participação brasileira na ALCA não implicaria perda de competitividade nas exportações de produtos industriais – ao contrário. A exposição à concorrência externa, por sinal, não inviabiliza as exportações de produtos industrializados: desde a abertura do início dos anos noventa, a participação desses produtos cresceu na pauta de exportações brasileira. Conclui o debatedor que a ALCA não abalaria estruturalmente a economia brasileira – não se devem confundir, segundo ele, vantagens comparativas com vantagens absolutas.

Para o deputado, a ALCA permitiria ao produtor brasileiro ter acesso ao mercado industrial tradicional dos Estados Unidos, no qual seu competidor não seriam os produtores norte-americanos – aquele país, há muito, já abandonou esses setores em favor da importação –, e, sim, outros países latino-americanos. O setor terciário da economia norte-americana concentra-se hoje em áreas de alta tecnologia.

Por fim, o debatedor enumera algumas preocupações acerca do processo de conformação da ALCA. Primeiramente, refere-se às enormes diferenças entre as economias do Hemisfério e à eventual necessidade de se buscar algum tipo de ajudas governamentais entrelaçadas que, durante certo período, possam dar mais homogeneidade aos diferentes atores. A segunda preocupação diz respeito às diferenças regionais internas, que, no caso do Brasil, poderiam vir a ser acentuadas ainda mais, destacando em proporções ainda maiores as regiões Sudeste e Sul do restante do País. A última inquietação do debatedor refere-se ao fato de que a estabilização das economias nos países encontra-se em graus diferentes de evolução, em que muitos não reúnem as condições macroeconômicas para fazer face aos compromissos da ALCA. O alto risco de insucesso dessa empreitada, a seu ver, deve-se mais às dificuldades de coordenação macroeconômica entre os muitos países do que à oposição de setores nos Estados Unidos e no Brasil.

Encerrada a participação do Deputado Marcos Cintra, fez uso da palavra o representante da Fundação do Banco de Boston na Argentina, Dr. Félix Peña, para quem o MERCOSUL se encontra diante de um cenário internacional extremamente complexo, tanto em relação a negociações comerciais quanto no que se refere ao entorno político no qual estas estão inseridas. No campo estritamente comercial, os países do Cone Sul deverão negociar no âmbito da OMC, com os Estados Unidos – e sublinhou “com os Estados Unidos” – e com a União Européia. A complexidade dessas negociações vai requerer dos países uma organização interna muito grande, e não se deve deixar de participar desse jogo em função de uma eventual precariedade dessa organização doméstica. Para o Dr. Peña, esse cenário é agravado politicamente por uma volatilidade e uma imprevisibilidade crescentes, que os eventos de 11 de setembro vieram confirmar.

Nesse contexto, chamou a atenção para dois elementos importantes: os países da América do Sul encerram um espaço invejável de paz, estabilidade e democracia, apesar dos problemas sociais; em segundo lugar, esse espaço sul-americano passa, necessariamente, pelo MERCOSUL. Segundo ele, o MERCOSUL tem problemas e requer rejuvenescimento e flexibilidade instrumental, mas não estratégica.

Por fim, abreviando sua apresentação em função do avançado da hora, o debatedor ressaltou que esse complexo panorama de negociações simultâneas, conduzidas em meio a um cenário externo tão volátil e imprevisível, requer grande esforço de qualidade organizacional de cada um dos países, de forma a se alcançarem os níveis de eficácia e legitimidade social

necessários para que se sustentem através do tempo os resultados obtidos nas negociações comerciais.

Em seguida, o Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados, agradeceu a participação de todos e declarou encerrado o primeiro painel.

Foto: Lelo



PAINEL 1 (23/10/2001). Félix Peña, Ex-Secretário de Defesa dos EUA William Cohen, Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, Ministro Celso Lafer, Clemens Boonekamp, Ministro José Serra, Deputado Marcos Cintra.

Painel 1 (23/10/2001)

Trabalhos apresentados

O BRASIL E A ALCA

José Serra²

Obrigado, Ministro Celso Lafer. Queria inicialmente agradecer o convite que me foi feito pelo Presidente Aécio Neves e pelo Deputado Marcos Cintra, organizadores desse seminário, além de cumprimentá-los pela iniciativa e pela qualidade dos participantes.

Creio que a possibilidade de uma associação de livre-comércio nas Américas é, talvez, o tema isolado mais importante da política externa brasileira nesta década. Com a ALCA, o Brasil pode ter muito a ganhar ou muito a perder. Somos a terceira economia da região. Temos uma estrutura industrial razoavelmente diversificada e problemas sérios de balanço de pagamentos. Não podemos ficar fora desse debate. Aproximadamente, 50% das exportações totais e 70% das exportações industriais brasileiras vão para as Américas. Portanto, nós não podemos nos omitir nesse processo de negociação, nem deixar de sentar à mesa.

Como disse, porém, o Ministro Celso Lafer no Senado, há poucos dias, devemos negociar, mas só assinaremos o tratado e o Congresso o ratificará, se o mesmo for globalmente vantajoso para os interesses da sociedade brasileira. E esse deve ser o nosso critério fundamental.

Hoje, o principal freio ao crescimento da economia brasileira é o déficit em conta corrente. Para que a economia volte a crescer às taxas do passado, da década de trinta a oitenta, é fundamental que nós não só coloquemos o déficit em conta corrente sob controle – o que já está acontecendo –, mas que o reduzamos substancialmente. É o elevado déficit em conta corrente – *vis-à-vis* a possibilidade de financiamento – que pressiona a taxa de juros, que, por sua vez, freia o ritmo da atividade econômica. Por isso, entre outras coisas, nós temos que exportar mais.

A variável exportação é crucial para o futuro da economia brasileira por três motivos. Primeiro, como eu dizia, para diminuir o déficit em conta corrente. Eu creio, mesmo, que no futuro nós devêssemos ter uma espécie de “lei de responsabilidade cambial” visando, fundamentalmente, zerar o déficit em conta corrente ou levá-lo a algo próximo a zero. Como nós temos um déficit na conta serviços da ordem de 24 bilhões de dólares – dado do ano passado –, nós temos que chegar na década a um excedente de exportações dessa magnitude, porque aí o déficit será zerado, porque o déficit em conta corrente é a soma da conta comercial mais a conta de serviços.

Em segundo lugar, exportar mais é bom para a economia porque é um fator permanente de modernização, de preocupação com custos. Por último, porque exportação também é uma

² Transcrição de palestra proferida no Seminário “O Brasil e a ALCA”, na Câmara dos Deputados, em Brasília, no dia 23 de outubro de 2001.

fonte de aumento da demanda. É um equívoco querer antagonizar exportação com mercado interno – é um equívoco, eu diria, bastante trivial. Quanto mais crescem as exportações, mais cresce a renda, melhoram os salários, se expande a demanda e aumenta a produção doméstica. O dilema “mercado interno ou exportações” é falso.

Muito bem, tendo presente essa questão, qual é o problema principal, do ângulo brasileiro, que se apresenta para a constituição dessa Área de Livre-Comércio das Américas? O principal problema situa-se no nosso principal parceiro comercial, que são os Estados Unidos – mais de um quinto das exportações do Brasil (entre vinte e 25%, dependendo do período) vão para esse país. E depois do Canadá e dos Estados Unidos, a economia brasileira é a mais industrializada da região. Ao mesmo tempo, temos uma grande posição como produtor de bens primários agrícolas e não-agrícolas.

A questão fundamental para nós situa-se na economia norte-americana, não no que se refere à proteção tarifária – os Estados Unidos têm uma tarifa média muito baixa, da ordem de 4%; a tarifa média brasileira é da ordem de 13% –, mas, sim, nos mecanismos de proteção não-tarifária. E estes mecanismos têm de ser objeto de debate e de definições comuns no âmbito das negociações da ALCA. Não se trata de o Brasil impor este ou aquele critério quanto à proteção não-tarifária. Trata-se de estar de acordo ou não. Trata-se de a questão entrar na mesa de negociações.

No ano passado, estive em um debate na Universidade de Berkeley sobre o Brasil, com senadores, deputados e acadêmicos norte-americanos, alguns deles democratas, com os quais nós temos mais afinidades. Ainda no governo Clinton, eu disse ao Embaixador norte-americano no Brasil: “Se o senhor quiser entender a nossa posição sobre medicamentos, entenda a posição dos democratas norte-americanos, porque nós parecemos com eles em muitos aspectos.” Mas, voltando a Berkeley, lá se dizia que há um problema na economia norte-americana de exportação de empregos, e também de rebaixa salarial, devido às exportações dos países em desenvolvimento. Mas, como demonstrei a eles, esses dois argumentos não se sustentam nem empiricamente nem teoricamente.

Economistas como o professor Bhagwati, indiano naturalizado norte-americano, e talvez o principal teórico do livre-comércio e da própria Organização Mundial do Comércio, ou como o professor Krugman, que está no outro lado do espectro dos economistas, mostram com clareza que esses argumentos não são consistentes. Os Estados Unidos, até o ano passado, tinham a menor taxa de desemprego de todo o pós-guerra. Ou seja, não estavam exportando empregos e, se o fizessem, com toda a certeza não seria para a América Latina ou para o Brasil, uma vez que o Brasil propiciou aos Estados Unidos o seu segundo maior superávit comercial na segunda metade dos anos noventa.

Ou seja, embora ao longo dos anos noventa a economia norte-americana tenha tido déficits comerciais crescentes, o Brasil foi um dos sete países com os quais os Estados Unidos tiveram superávit. De maneira que, se exportação de empregos houve, não foi para o Brasil nem para a América Latina, que explica apenas 4% do déficit comercial total dos Estados Unidos no ano passado. Assim, não se sustentam os argumentos que procuram justificar as restrições não-tarifárias dos Estados Unidos, principalmente em relação à América Latina.

A tarifa é um imposto à importação. A proteção não-tarifária é diferente. Quais são as características que ela assume nos Estados Unidos? Primeiro, as barreiras sanitárias – praticamente 100% de nossas exportações de frutas e legumes requerem licenças-prévias. Segundo, os subsídios à agricultura – eu sempre tenho medo de falar isso no Congresso porque, quando deputado e como senador, sempre tive choques com as bancadas agrícolas por causa da

questão do subsídio ao setor e eu jamais fui partidário de subsídios dessa natureza. Mas os Estados Unidos são favoráveis. De um quinto a um quarto do produto agrícola norte-americano é subsidiado. Ou seja, os subsídios equivalem hoje a cerca de 22% do valor bruto da produção do setor. Há ainda a perspectiva de aprovação do *Farm Bill* de 2001, que amplia ainda mais esses subsídios. São subsídios aos produtores domésticos, inclusive para exportação, e que naturalmente comprometem as exportações dos outros países.

Terceiro, o recurso intenso e amplo ao *antidumping* e às medidas compensatórias (medidas anti-subsídios), cujas regras são protecionistas do ângulo dos parceiros comerciais dos norte-americanos. E há uma batalha brasileira, que vem de bastante tempo, para que essas regras sejam estabelecidas de comum acordo no âmbito da OMC e muito mais no âmbito da ALCA, se esta vier a ser constituída.

Os direitos *antidumping* e as medidas compensatórias têm castigado bastante as exportações brasileiras, especialmente em uma área onde o Brasil é mais competitivo e mais eficiente do que os Estados Unidos, que é a área de siderurgia, da indústria de aço. A indústria brasileira é mais moderna, mais eficiente e competitiva que a norte-americana. E não é só por causa da taxa de câmbio de agora não, mesmo na época da sobrevalorização cambial o Brasil tinha vantagens competitivas nessa área.

O setor siderúrgico brasileiro poderá sofrer mais um revés. O governo norte-americano iniciou um processo de investigação visando a adoção de medidas de salvaguarda para proteger a indústria local da concorrência de produtos siderúrgicos importados. A Comissão Internacional de Comércio dos Estados Unidos (ITC) já determinou que a indústria norte-americana está sendo prejudicada pelas importações. Setenta por cento das exportações de aço do Brasil para os Estados Unidos podem ser enquadradas no mecanismo da salvaguarda, o que significa proteção, significa restrição para as nossas exportações. Se a adoção das salvaguardas se confirmar, haverá prejuízos adicionais para as exportações brasileiras de aço, já muito prejudicadas pelos direitos *antidumping* e pelas medidas compensatórias.

O caso dos produtos siderúrgicos contraria o argumento, às vezes, apresentado pelas autoridades americanas, de que o déficit brasileiro com os Estados Unidos decorre de nossa falta de competitividade. Esse é um caso, como o do suco de laranja, em que claramente se demonstra o contrário: a proteção se dá em função da maior competitividade das exportações brasileiras.

Há também problemas com o Sistema Geral de Preferências (SGP), administrado pelos Estados Unidos de forma tal que acaba sendo usado como um fator de pressão comercial.³ Ou seja, existe um sistema de preferências para os países em desenvolvimento, e estar nele ou não passa a ser um instrumento de pressão com relação à prática de comércio.

Outro problema diz respeito aos picos tarifários. A economia brasileira tem uma média tarifária de 13%; a dos Estados Unidos é de 4%. Mas o Brasil não recorre ao mecanismo dos

³ Segundo o relatório da Embaixada do Brasil em Washington *Barreira aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano*, de outubro de 2001, desde 1986 a possibilidade de um país ser beneficiado pelo SGP e de solicitar alterações na lista de produtos beneficiados, assim como de incluir ou recolocar novos produtos, depende, entre outros fatores, da adoção e da manutenção de leis e práticas de propriedade intelectual consideradas satisfatórias pelos Estados Unidos. De acordo com o relatório, ainda que o SGP seja um programa unilateral de concessões tarifárias, a sua utilização como um instrumento político de pressão é contrária ao princípio de não-reciprocidade que fundamentou a sua criação no âmbito da UNCTAD, em 1970.

picos tarifários em proporção nem parecida à que ocorre os Estados Unidos. Ou seja, nós nos mantemos próximos dos 13%. A tarifa mais alta apresentada é com relação a automóvel, que é 35%. A dos Estados Unidos, em certas circunstâncias, chega a centenas de por cento. Então o que acontece? Apesar de a tarifa média norte-americana ser de 4% e a brasileira de 13%, os quinze principais produtos de exportação do Brasil se defrontam com uma tarifa média de 45,6% nos Estados Unidos. Ou seja, mais de dez vezes a média tarifária norte-americana, enquanto que os quinze principais produtos norte-americanos exportados para o Brasil contam com uma tarifa média de 14,3%.

Isso é muito importante, Secretário Cohen.⁴ É muito importante que o senhor conheça esses dados. O fato de a nossa tarifa média ser muito mais alta do que a norte-americana, cerca de três vezes, não quer dizer muito em matéria de práticas comerciais restritivas.

A economia brasileira, de fato, abriu-se muito. Basta lembrar que a tarifa média do Brasil caiu de 51% para 13%, entre o final dos anos oitenta e o momento atual. Mais até do que a rebaixa tarifária, o fundamental foi a eliminação de cotas e restrições quantitativas. O Brasil eliminou todas. E se algum erro cometeu no período foi não ter preparado, concomitantemente à abertura da economia, mecanismos de defesa comercial – mecanismos *antidumping*, anti-subsídios (medidas compensatórias) e salvaguardas.

O professor Bhagwati disse em um artigo recente que os países do terceiro mundo, os países em desenvolvimento, não podem reclamar do protecionismo dos países centrais porque também eles não fazem concessões. É possível que ele tenha razão no conjunto, mas no caso brasileiro, não. O Brasil realmente abriu a sua economia de maneira ampla, geral e irrestrita. A contrapartida, no entanto, não aconteceu. Quer dizer, a abertura comercial da economia brasileira não foi acompanhada por nenhuma vantagem especial no que se refere às nossas condições de comércio com os Estados Unidos. E hoje, segundo estimativas da Embaixada do Brasil em Washington, 60% das exportações brasileiras ao mercado norte-americano sofrem restrições tarifárias (como essas dos picos que eu mencionei) e não-tarifárias.

Inclusive, há alguns produtos, no caso brasileiro, que estão no mecanismo de extra-cotas, ou seja, passou da cota estabelecida, aumenta a tarifa. E muitas vezes nós nos enganamos quando olhamos e dizemos “a tarifa aqui é muito baixa”. Sim, mas se aumentar a quantidade, vem tarifa norte-americana maior. O açúcar, o tabaco e o etanol são bons exemplos, para não falar do suco de laranja, cujo caso é o mais conhecido, dos produtos têxteis e dos siderúrgicos.

Portanto, essas são questões que, no nosso entendimento, têm que estar na mesa de negociação. Nós não devemos nos opor a mecanismos que fomentem o comércio nas Américas. Pelo contrário, isso para o Brasil pode ser muito bom, e bom para os outros também, porque nós queremos aumentar o volume de comércio. Nós temos um problema de balança comercial e de déficit em conta corrente. Portanto, para poder importar mais nós temos que exportar mais. E ninguém pede mecanismos especiais de proteção às exportações brasileiras. Apenas pedimos acesso, essa é a questão fundamental.

Regra *antidumping* tem que existir? Claro que tem, o Brasil mesmo aplica. Só que ela tem que ser comum: o que vale de um lado, vale do outro. E não pode estar sujeita a mecanismos discricionários. O mesmo vale para as medidas compensatórias e para as salvaguardas. Se não, de repente, surge um argumento de que tal indústria está sendo

⁴ William Cohen, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, um dos expositores do Seminário e presente à mesa.

prejudicada e são adotados mecanismos de proteção, inclusive com a consideração de questões não estritamente comerciais.

Então, do ponto de vista das linhas de ação, eu diria o seguinte (teses, aliás, que o Brasil já vem levantando): primeiro, a negociação tem que resultar em um *single undertaking* (entendimento único). Não pode ser uma coisa assim: agora aqui acertou-se isto, o outro problema nós vemos depois. Isso não. Tem que ser tudo acertado em conjunto, porque os problemas estão relacionados. Segundo, a formação da ALCA tem que se dar de forma gradual, e, neste caso, nós contamos, até, com a cooperação dos Estados Unidos, uma vez que o NAFTA, que é apenas uma área de livre-comércio, está programado para entrar em pleno funcionamento apenas em 2010. Em geral, a pressa em matéria de integração é um patrimônio da América do Sul, particularmente do MERCOSUL, que pretendia reproduzir em quatro anos o que a Europa fez em quarenta com o mercado comum. Uma meta *juscelinista*!

Nós, quando falamos da ALCA, estamos falando de uma zona de livre-comércio, de tarifa zero para alguns produtos ao longo do tempo, etc. Mercado comum requer tarifa externa comum, o que implica cada país compartilhar a sua soberania em matéria de política comercial, uma vez que tem que acertar com os outros quais são as tarifas com relação ao resto do mundo.

Terceiro, *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas têm de entrar na mesa de negociações para a adoção de decisões comuns. Quarto, há um outro problema, que eu ainda não mencionei aqui, que é o das patentes. Na verdade, a questão das patentes foi introduzida na Organização Mundial do Comércio com objeção de muitos, inclusive de economistas partidários do livre-comércio, como o próprio professor Bhagwati, que eu cito sempre porque ele é o melhor economista defensor do livre-comércio, mas sempre se opôs à idéia de que os direitos de propriedade intelectual fossem considerados um assunto relacionado com o comércio. Mas o fato é que o assunto entrou na OMC, em grande medida, por pressão dos Estados Unidos.

Eu defendo a existência das patentes, inclusive para produtos farmacêuticos, embora não considere que seja questão de comércio. Nós somente somos contra os abusos, porque a patente concede um monopólio puro ao seu detentor. No momento em que a patente existe, termina o sistema de formação de preço. Qual é o preço? Não se sabe. Quando há concorrência, há um critério para a formação de preços. Por isso, têm de existir mecanismos para coibir abusos; tem de haver flexibilidade no caso dos países em desenvolvimento. Essa é uma posição que o Brasil tem defendido. Além disso, como disse o presidente Fernando Henrique na Cúpula das Américas, em abril deste ano, em Québec, é preciso proteger a propriedade intelectual, mas, ao mesmo tempo, é necessário que se promova a capacitação tecnológica de nossos países.

Também precisam ser levados em conta os mais de cem acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que criaram margens de preferência importantes, inclusive para as exportações brasileiras. Este é um aspecto que tem que ser avaliado, preservado, porque, dentro de um contexto de formação da ALCA, podem querer eliminar tais preferências sem um período de transição.

Em suma, o que nós temos que fazer com relação à ALCA, como, aliás, com todas as questões de comércio – na Organização Mundial do Comércio, nas negociações com a União Européia, que também é useira e vezeira de subsídios agrícolas, para ficar em alguns exemplos – é ter, como critério fundamental, a defesa do interesse nacional. Um acordo comercial não é uma questão de boa vontade ou de doutrina pura. Um acordo comercial tem a ver com os interesses econômicos dos diferentes países. E o norte da posição brasileira nessa matéria deve

ser o interesse nacional. Nós queremos ter mais comércio com o resto do mundo e queremos exportar mais.

Quero repetir que as exportações do conjunto da América Latina (exclusive o México) para os Estados Unidos (o Brasil tem déficit, mas outros países têm superávits) explicam apenas 4% do déficit comercial norte-americano no ano passado, que foi de 452 bilhões de dólares. O que mostra a enorme flexibilidade que está aberta para os Estados Unidos na negociação conosco. Porque se há exportação de empregos americanos para outras regiões do mundo, o mesmo não ocorre em relação à América Latina e muito menos com relação ao Brasil.

Em matéria de comércio, nós temos que ser pragmáticos como os Estados Unidos. Há várias coisas boas na sociedade norte-americana, no comportamento dos Estados Unidos, que nós devemos, sem a menor dúvida, levar em conta e copiar no Brasil. Um bom exemplo é o pragmatismo deles em matéria de comércio internacional.

Gostaria de concluir dizendo o seguinte:

“A ALCA será bem-vinda se a sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for adiante da Rodada Uruguai (rodada de negociações que resultou na Organização Mundial do Comércio) e corrigir as assimetrias (ler desigualdades) então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante, ou, na pior das hipóteses, indesejável.”

Isto que eu li é um trecho do discurso do Presidente Fernando Henrique na Cúpula das Américas, em Québec, no Canadá, em vinte de abril de 2001, que continua sendo a posição do governo brasileiro.

No tratado da OMC, o acordo sobre Trade-Related Investment Measures (TRIMS) proíbe programas de estímulo às exportações, como o BENFIEX feito pelo Brasil no passado. Tal proibição é uma medida anti-industrializante do ângulo dos países em desenvolvimento, mas não há restrições da mesma natureza ao protecionismo agrícola dos países desenvolvidos. É possível conceber uma desigualdade maior em um acordo de comércio. Portanto, no caso da ALCA, é preciso que evitemos assimetrias deste tipo.

Muito obrigado.

Painel 1 (23/10/2001)

Trabalhos apresentados

AS ALTERNATIVAS DE INTEGRAÇÃO COMERCIAL PARA O BRASIL: ALCA, UE, OMC, 4+1, ...

Marcos Cintra

1. Introdução e objetivos

Dentre todas as vertiginosas mudanças econômicas e sociais que têm caracterizado os últimos anos, talvez a globalização dos mercados tenha sido o acontecimento de reflexos mais profundos em todos os aspectos da vida contemporânea. Fruto, a um só tempo, de fatores conjunturais e estruturais, de inovações científicas e tecnológicas, de eventos políticos e transformações sociais, esse processo de interligação de países e povos e de derrubada de barreiras tangíveis e intangíveis tem conduzido o mundo a uma trajetória impensável há apenas poucas décadas.

Corolário direto destes novos tempos, a expansão vertiginosa do comércio mundial de bens e serviços e dos fluxos financeiros internacionais fez-se acompanhar por uma tendência de formação de blocos econômicos, paralelamente ao prosseguimento de negociações multilaterais para a remoção de entraves às trocas de mercadorias. Assim é que nomes como MERCOSUL, União Européia e NAFTA tornaram-se familiares, ao longo dos últimos anos, a parcelas crescentes de nossa sociedade.

Mais recentemente, uma nova sigla veio se juntar àquele rol. De início pouco notada, a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) vem despontando como alvo preferencial da atenção de estudiosos, políticos e empresários. Dois são os fatores que justificam esse abrupto aumento de interesse. De um lado, a significação econômica e social do empreendimento proposto, nada menos que a formação de uma zona de livre-comércio que congregará todo o Continente Americano, acrescida da construção de uma normativa comum em áreas tão sensíveis como a de serviços, de investimentos, de compras governamentais e de propriedade intelectual. De outra parte, o cronograma de negociações acordado, o qual prevê a conclusão dos entendimentos já no início de 2005.

Assim, eventos como o Seminário “O Brasil e a ALCA” revestem-se de especial interesse e relevância, dado que nos permite ter acesso à opinião abalizada de alguns dos maiores especialistas nos intrincados meandros da integração hemisférica – incluindo pensadores, economistas, diplomatas, jornalistas e lideranças políticas das mais variadas correntes. Matéria tão complexa não admite, decerto, juízos simplistas ou diagnósticos superficiais. Cumpre, pois, aproveitar a oportunidade que em boa hora nos oferece a Câmara dos Deputados para que as ricas exposições e os férteis debates que aqui terão lugar hoje e amanhã possam aprimorar nosso grau de conhecimento sobre o assunto e, por conseguinte, permitir-nos um posicionamento frente à questão com a seriedade e a responsabilidade exigidas pelo atual momento.

Julgamos interessante, neste ponto, efetuar alguns poucos comentários sobre pontos específicos levantados pelos ilustres palestrantes deste módulo, “O Brasil e sua inserção no Mundo: MERCOSUL, ALCA, UE e OMC”. Desejamos, em particular, acrescentar alguns dados e observações relativas ao confronto entre as possibilidades de integração comercial do MERCOSUL com a União Européia, de um lado, e da formação da ALCA, de outro.

Antes, porém, cumpre avaliar o estágio atual das negociações, e sobretudo o escopo e abrangência dos entendimentos que poderão levar, se forem exitosos, à concretização de uma zona de livre-comércio das Américas. O interessante nesta análise é que o escopo dos Grupos de Negociação (GN) da ALCA indica que o projeto vai além do que as zonas de livre-comércio tradicionalmente implicam; mostra ainda que há, por parte dos negociadores e idealizadores do projeto, preocupações que extrapolam as questões meramente comerciais, dando clara indicação de que o mundo globalizado da atualidade exige que pré-requisitos de ordem política, social, ambiental, e sobretudo macroeconômicos compõem hoje, e não foi assim no passado, o rol de condições necessárias para o sucesso da ALCA.

Como afirmam Brandão e Brandão (2001), os acordos comerciais mais recentes

“têm uma concepção moderna em relação ao que prevalecia em períodos anteriores na América Latina. Essa concepção tem por base o fato de que a área de livre-comércio, ou mercado comum, tem por objetivo aumentar a competitividade dos setores produtores de bens comercializáveis internacionalmente. Anteriormente, a visão predominante era de que o acordo teria como objetivo ampliar o mercado interno e facilitar a substituição de importações”.

Em outras palavras, busca-se hoje o atendimento a um rol diversificado de metas internas e externas que fazem desses empreendimentos projetos mais ambiciosos e, conseqüentemente, mais exigentes em termos de cooperação e coordenação do que os de gerações anteriores, como é o caso do CARICOM e da ALADI.

Neste sentido, há três preocupações fundamentais a serem atendidas nas negociações da ALCA.

A primeira se relaciona às fortes assimetrias e às colossais diferenças econômicas, sociais e políticas entre os países componentes da ALCA. Há que se buscar mecanismos para atender às maiores pressões importadoras das pequenas economias com a formação de uma zona de livre-comércio, bem como se criar oportunidades diferenciadas de abertura de mercados de exportação e de fluxo de investimentos e de tecnologia em condições privilegiadas para esses países. Ao menos durante um certo horizonte de tempo, há que se ter uma política ativa que busque garantir um mínimo de homogeneidade às economias do continente.

A segunda reproduz internamente, dentro das grandes economias da ALCA, notadamente no Brasil, as mesmas dificuldades, *mutatis mutandis*, geradas pelas assimetrias internacionais. Sendo a ALCA um projeto com forte lastro político, ainda que encapsulado dentro de um invólucro econômico, torna-se essencial para o sucesso do empreendimento que haja uma distribuição minimamente equitativa de vantagens e benefícios entre as várias regiões do País, sem o que se aprofundam as assimetrias internas e, conseqüentemente, enfraquece-se o apoio político necessário para o seu sucesso. É forçoso reconhecer que, sem um mínimo de coesão política em torno do projeto, dificilmente se logrará êxito, dada a exigüidade de tempo prevista até o encerramento das negociações, que deverá ocorrer antes de 2005.

Nesse sentido, tornam-se relevantes, no caso brasileiro, as simulações efetuadas por Haddad, Domingues e Perobelli (2001), que, ao avaliarem o impacto das três negociações em

curso atualmente, ALCA, MERCOSUL-UE e OMC, concluem que todas gerariam potencialmente mudanças que favoreceriam as regiões Sul e Sudeste, aumentando a desigualdade regional do País.

A terceira se relaciona ao fato de que muitos países apenas recentemente lograram estabilizar suas economias. Outros ainda estão em fase de estabilização, e outros ainda enfrentam sérias ameaças desestabilizadoras, internas e externas. Nestas condições, surge uma gama excessivamente diferenciada de regimes monetários, fiscais e cambiais, de tal forma que não se torne capaz de reunir as condições macroeconômicas adequadas para evitar o surgimento de crises de balanço de pagamentos que comprometam a adesão aos princípios da ALCA. Nesse sentido, como nos alerta Araújo Jr. (1998), dentre os países estruturantes da ALCA, apenas os Estados Unidos, o Canadá e o Chile “cumprem os três requisitos básicos para uma negociação comercial bem-sucedida... o equilíbrio da taxa de câmbio, a estabilidade dos preços domésticos, e a regularidade das normas de comércio exterior”. A maior parte dos outros países ainda formula suas políticas econômicas “com base na memória de crises recentes, ou sob a expectativa de conclusão de reformas econômicas em curso, ou ainda sob o impacto da sobrevalorização cambial”. Nestas circunstâncias, tornam-se mais fortes as resistências à liberalização comercial.

Pelas razões acima enumeradas, a ALCA é um empreendimento difícil, com altos riscos de insucesso, menos pela oposição de alguns setores internos de vários países (como é o caso do movimento sindical norte-americano, dos *lobbies* internos no Congresso dos Estados Unidos ou dos setores industriais dos países com nível intermediário de desenvolvimento que se sentem ameaçados, como no Brasil), e muito mais pelas dificuldades intrínsecas da obtenção de um mínimo de coordenação macroeconômica exigida em projetos de integração comercial.

2. Processo de negociação

2.1. GN SOBRE ACESSO A MERCADOS (GNAM)

Foram realizadas até o presente catorze reuniões do GNAM. Os temas seriam agrupados em dois blocos, a saber:

- a) regras de origem e procedimentos aduaneiros relacionados com regras de origem, procedimentos aduaneiros e barreiras técnicas ao comércio; e
- b) tarifas, medidas não-tarifárias e salvaguardas.

O Grupo também concordou em estabelecer trabalhos técnicos simultâneos com as reuniões plenárias.

Até 1^o de abril de 2002, o GNAM terá que encaminhar ao CNC recomendações sobre métodos e modalidades para as negociações tarifárias, que se iniciarão em 15 de maio de 2002. O GNAM está elaborando documento sobre a matéria, que deverá abranger os seguintes temas: tarifa base; período de referência dos dados de comércio; nomenclatura tarifária; calendários e ritmos de eliminação de tarifas; tipos de concessões tarifárias; e métodos para determinar as concessões.

2.2. GN SOBRE AGRICULTURA (GNAG)

O Grupo de Negociação de Agricultura (GNAG) realizou treze reuniões até o momento. A 13^a Reunião do GNAG, ocorrida em agosto passado, constituiu-se na terceira reunião do grupo da presente etapa negociadora, iniciada após a Conferência Ministerial de Buenos Aires. Representou, ainda, a conclusão do primeiro “ciclo de revisão” do capítulo sobre agricultura da

ALCA, além de dar tratamento a um conjunto de tarefas acessórias, mas igualmente importantes, tais como a avaliação das necessidades da Base de Dados Hemisférica em relação aos produtos agrícolas e à aprovação do formulário de notificação e contranotificação de medidas sanitárias e fitossanitárias.

A exemplo do ocorrido em etapas anteriores da negociação, o MERCOSUL tem mantido uma atuação coesa e organizada, o que se traduz não só na manutenção da iniciativa propositiva em relação aos temas substantivos, mas também na capacidade de oferecer ao GNAG procedimentos e metodologia de trabalho que têm permitido mover a agenda do Grupo com vistas a cumprir os prazos e as metas estabelecidas nas instâncias ministeriais.

2.3. GN SOBRE SUBSÍDIOS, ANTIDUMPING E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS (GNAMC)

O Grupo de Negociação sobre Subsídios, *Antidumping* e Medidas Compensatórias (GNSAMC) tem por mandato:

a) “Examinar maneiras de aprofundar, caso seja apropriado, as disciplinas existentes que figuram no Acordo da OMC sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e lograr um maior cumprimento das disposições do mencionado Acordo da OMC”;

b) “Alcançar um entendimento comum com vistas a melhorar, onde possível, as regras e procedimentos relativos à operação e aplicação das legislações sobre *dumping* e subsídios, a fim de não criar barreiras injustificadas ao comércio no Hemisfério” (Declaração Ministerial de São José).

Uma vez que o Brasil sofre inúmeras ações *antidumping* que terminam por coibir o esforço exportador, sobretudo com relação à América do Norte, a obtenção de resultados concretos nesse grupo é essencial para o interesse brasileiro.

Com respeito às propostas sobre medidas *antidumping* e compensatórias, o Brasil defende que a negociação de normas sobre defesa comercial na ALCA é oportunidade para a especificação de certos dispositivos do Acordo da OMC sobre a matéria e maior transparência nas práticas das autoridades investigadoras. Ao mesmo tempo em que os exportadores brasileiros de alguns setores importantes, como o siderúrgico, sofrem continuamente da aplicação abusiva de direitos *antidumping*, inclusive por parte de parceiros do Hemisfério, o Brasil é também aplicador dessas medidas de defesa comercial, consideradas indispensáveis para a proteção de determinados setores vulneráveis.

No tocante a subsídios, o Grupo ainda não avançou substancialmente. O Brasil defende a abordagem do tema centrada no seguinte:

- a) questões relacionadas à plena implementação dos compromissos já assumidos; e
- b) identificação de opções para o aprofundamento das disciplinas sobre subsídios.

2.4. GN SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS (GNCG)

O Grupo de Negociação de Compras Governamentais (GNCG), da ALCA, tem por objetivo ampliar o acesso aos mercados de compras governamentais dos países da ALCA. A área de compras governamentais tem sido tradicionalmente excluída das normas multilaterais de comércio. Na OMC, é objeto de um dos acordos chamados *plurilaterais*, ou seja, cujas normas são aplicáveis apenas a um segmento dos membros da OMC.

A Reunião Ministerial de Buenos Aires instruiu o GNCG:

“a identificar, no prazo de 1º de abril de 2002, o alcance e detalhamento da informação estatística que deverá estar disponível para os países, para efeitos de seu intercâmbio e como apoio a suas negociações” e “a apresentar ao CNC recomendações sobre diretrizes, procedimentos e prazos de negociação até 1º de abril de 2002, para sua avaliação por parte do CNC, em sua primeira reunião após essa data, a fim de iniciar negociações, o mais tardar, em 15 de maio de 2002” (Declaração Ministerial de Buenos Aires, Anexo 1, item G).

No que respeita às informações estatísticas, o MERCOSUL defende o acesso a informações concretas e confiáveis, antes do início efetivo de negociações de acesso a mercados, o que confere transparência e equilíbrio ao processo de negociação e constitui elemento fundamental para a tomada de decisões por parte de todos os países do Hemisfério, ao permitir informação ampliada sobre o potencial de cada mercado.

2.5. GN SOBRE DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL (GNPI)

O Grupo de Negociação de Propriedade Intelectual (GNPI) da ALCA tem o seguinte mandato: “reduzir as distorções no comércio hemisférico e promover e assegurar uma adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual, levando em conta as mudanças tecnológicas” (Declaração Ministerial de São José, 1998).

Na XI Reunião do GNPI, realizada no período de 22 a 24 de agosto passado na Cidade do Panamá, chegaram ao fim os trabalhos de consolidação das propostas para o texto do Acordo.

A posição do Brasil, defendida pelo MERCOSUL, é que todo dispositivo que expanda a proteção já prevista no Acordo do TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) e nos tratados mais importantes da OMPI não conta, em princípio, com o apoio do Brasil. Dadas as dificuldades de implementação encontradas pelos países, de modo geral, e pelos países em desenvolvimento, em particular, o Acordo da ALCA deve ter por objetivo consolidar os compromissos assumidos multilateralmente e não estabelecer novas obrigações nas áreas cobertas pelo TRIPS.

2.6. GN SOBRE POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA (GNPC)

O Grupo de Negociação sobre Políticas de Concorrência (GNPC) tem por objetivo garantir que os benefícios do processo de liberalização da ALCA não sejam prejudicados por práticas empresariais anticompetitivas.

A principal instrução da Reunião Ministerial de Buenos Aires referentes ao GNPC foi “identificar, com base no estudo *Antidumping* e acordos de comércio regionais, aspectos relevantes que mereçam maior consideração pelo CNC, e a apresentar ao CNC seus resultados no prazo de 1º de abril de 2002”.

Ficou, ainda, estabelecida a realização, ao final das reuniões plenárias do GNPC, de um fórum de “assistência técnica”, onde os peritos de cada delegação divulgam a realização de seus trabalhos, seminários e cursos, com vistas a fortalecer o mecanismo de troca de informação e cooperação técnica em política de concorrência no Hemisfério.

A postura do Brasil no GNPC, a exemplo do que vem ocorrendo no Grupo de Trabalho sobre Comércio e Política da Concorrência da OMC, tem se baseado, *grosso modo*, na ênfase na cooperação técnica e troca de informações entre as autoridades nacionais de defesa de concorrência e na defesa dos princípios da OMC de transparência, não-discriminação e devido processo legal.

2.7. GN SOBRE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (GNSC)

No período pós-Buenos Aires, o GNSC realizou duas reuniões. A primeira, em 4 e 5 de junho de 2001, foi dedicada à elaboração do Programa de Trabalho do Grupo para fevereiro de 2001, que previu – além da reunião de junho último – cinco reuniões do GNSC até a Ministerial de Quito, sendo a última destinada à redação do relatório aos Ministros do Comércio do Hemisfério. A décima segunda reunião (XII) da presente etapa negociadora realizou-se entre os dias 30 de julho e 1^a de agosto de 2001 e resultou em significativa *limpeza* de partes do projeto de capítulo.

Em conformidade com o disposto no Anexo I da Declaração Ministerial de Buenos Aires, o GNSC tem identificado temas relativos a aspectos institucionais necessários para implementar os mecanismos de solução de controvérsias acordados no âmbito da ALCA. Durante a XII Reunião do Grupo (julho-agosto de 2001), o Grupo identificou temas que poderiam ser submetidos à consideração do Comitê Técnico de Assuntos Institucionais, se assim decidirem os Vice-Ministros. A Presidência do GNSC ficou incumbida de incluir aqueles temas em seu relatório ao CNC de Manágua.

2.8. GN SOBRE SERVIÇOS (GNSV)

O Grupo Negociador de Serviços (GNSV) da ALCA tem como mandato negociar o marco jurídico que regulará a futura liberalização do comércio de serviços no Hemisfério. O capítulo de serviços da ALCA deverá englobar, em princípio, os onze setores de serviços definidos na classificação setorial de serviços da OMC.

As últimas reuniões do GNSV vêm tratando de temas como: formato do programa de liberalização; termos da prerrogativa regulatória dos Estados; e relação do capítulo de serviços com outros acordos de integração regional, em especial no que concerne ao princípio da Nação Mais Favorecida (NMF).

Do ponto de vista dos interesses brasileiros e do MERCOSUL, é fundamental assegurar que o balanço final das negociações em serviços seja equilibrado, de maneira a que os compromissos de abertura assumidos pelo País encontrem contrapartida nas concessões feitas pelos demais países.

2.9. GN SOBRE INVESTIMENTOS (GNIN)

O Grupo de Negociação de Investimentos (GNIN) tem por objetivo

“estabelecer um marco jurídico justo e transparente que promova os investimentos mediante a criação de um ambiente estável e previsível que proteja os investidores, seu investimento e os fluxos a eles relacionados, sem criar obstáculos aos investimentos de fora do Hemisfério” (Declaração Ministerial de São José, 1998).

Foram identificados, pelo GNIN, doze temas substantivos aptos a constar do marco normativo abrangente que incorpore direitos e obrigações sobre investimentos, a saber: Definições Básicas; Âmbito de Aplicação; Tratamento Nacional; Tratamento de Nação mais Favorecida; Tratamento Justo e Equitativo; Expropriação e Compensação; Compensação por Perdas; Pessoal de Direção; Transferências; Requisitos de Desempenho; Exceções e Reservas Gerais; Solução de Controvérsias.

As posições do Brasil no GNIN baseiam-se nos direitos e obrigações negociados no âmbito do Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção de Investimentos entre os países do MERCOSUL e o Protocolo de Buenos Aires para a Promoção e Proteção de Investimentos de investidores de fora do MERCOSUL.

2.10. COMITÊ CONJUNTO DE PERITOS DO GOVERNO E DO SETOR PRIVADO SOBRE COMÉRCIO ELETRÔNICO (CCPCE)

Desde a Reunião Ministerial de Buenos Aires até o presente, o CCE realizou apenas uma reunião – a décima, em 23 e 24 de julho de 2001 –, de caráter organizacional. Na ocasião, o Comitê acordou sobre o cancelamento de sua XI Reunião, prevista para 10 e 11 de setembro de 2001, por considerar haver pouco tempo para a devida preparação do primeiro encontro substantivo do presente período de reuniões.

O Programa de Trabalho do CCE para fevereiro de 2001 prevê mais quatro reuniões até julho de 2002. As três primeiras serão dedicadas ao exame de temas relacionados a “brecha digital”, “proteção ao consumidor” e “governo eletrônico e outros temas”, respectivamente. Na quarta reunião, o Comitê deverá finalizar as “Recomendações”, que levará aos Ministros do Comércio do Hemisfério trabalho a ser iniciado já no terceiro encontro.

2.11. COMITÊ DE REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil foi criado na Reunião Ministerial de São José, em 1998. Na Reunião de Buenos Aires, os Ministros reafirmaram seu “compromisso com o princípio da transparência do processo ALCA” e reconheceram “a necessidade de uma participação crescente dos diferentes setores da sociedade civil na iniciativa hemisférica” (Declaração de Buenos Aires).

Na linha das instruções de Buenos Aires, o Comitê elaborou “uma lista de opções para a consideração e decisão do CNC, em sua próxima reunião”, no sentido de implementar o novo mandato, que é “possibilitar um processo de comunicação crescente e sustentado com a sociedade civil, no intuito de conseguir que esta tenha uma percepção clara do desenvolvimento do processo de negociações da ALCA” (Declaração de Buenos Aires).

Essa lista de opções será encaminhada para o CNC de Manágua, entre os dias 26 e 28 próximos. Entre as opções, consta a edição de um novo convite público à sociedade civil hemisférica, solicitando contribuições por escrito, a serem analisadas pelo Comitê e por este encaminhadas aos respectivos Grupos de Negociação.

2.12. GRUPO CONSULTIVO SOBRE ECONOMIAS MENORES

O Grupo Consultivo realizou onze reuniões até o momento. Nesta nova fase das negociações, o Grupo tem-se concentrado no cumprimento dos mandatos emanados da Ministerial de Buenos Aires. Na Declaração, deve-se sublinhar, em especial, a orientação ao Grupo Consultivo sobre Economias Menores para que apóie o CNC a formular, “em 1º de novembro de 2001, o mais tardar, bases ou diretrizes para o modo de aplicação do tratamento das diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias” (§ 14). Outra orientação importante diz respeito à consideração das diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias no âmbito de cada Grupo de Negociação, para o que se instrui o CNC a “analisar mecanismos voltados ao fortalecimento do fluxo de informação entre os Grupos de Negociação e o Grupo Consultivo sobre Economias Menores” (§ 32).

2.13. COMITÊ TÉCNICO DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS (CTI)

O Comitê Técnico de Assuntos Institucionais foi criado pelos Ministros reunidos em Buenos Aires, com o objetivo de redigir uma minuta de capítulo referente à arquitetura geral do futuro Acordo da ALCA, incluindo aspectos gerais e institucionais. O Comitê é presidido pelo Brasil, na pessoa do Embaixador José Alfredo Graça Lima, Presidente da SENALCA.

Até o momento, o Comitê realizou duas reuniões. A primeira, de natureza organizacional, foi dedicada à elaboração do Programa de Trabalho do Comitê, que será submetido à apreciação do Comitê de Negociações Comerciais em sua próxima reunião, no final de setembro, em Manágua. Durante a segunda reunião, as delegações iniciaram um debate sobre o preâmbulo e outros aspectos gerais do futuro acordo da ALCA.

3. Resumo do processo de negociação da Área de Livre-Comércio das Américas⁵

No mês de abril de 2001, realizaram-se duas importantes reuniões no processo de negociação da área de livre-comércio das Américas:

- a primeira, de nível ministerial, teve lugar em Buenos Aires no dia 7; e
- a segunda, de nível presidencial, celebrou-se em Québec, entre os dias 20 e 22.

Em resumo, o *processo de negociação* de uma área de livre-comércio das Américas teve início em dezembro de 1994, em reunião presidencial realizada em Miami e vem-se intensificando a partir da reunião ministerial realizada em Belo Horizonte, em 1997, quando foram estabelecidos os principais parâmetros que o norteiam. Desde 1998, *nove grupos negociadores* vêm-se reunindo para examinar os temas a serem objeto do acordo. Após a reunião ministerial realizada em Toronto em novembro de 1999, os grupos vêm redigindo partes de um eventual e futuro acordo.

3.1. VI Reunião Ministerial de Buenos Aires (7 de abril de 2001)

Os principais resultados da Reunião Ministerial de Buenos Aires foram:

- Data final das negociações: O prazo para o término das negociações não será antecipado. As negociações da ALCA serão concluídas, o mais tardar, em janeiro de 2005, para a entrada em vigor do acordo o quanto antes, até, no máximo, dezembro de 2005, ressalvadas as prerrogativas e a competência dos legislativos.
- Equilíbrio das negociações: Para garantir o equilíbrio das negociações, os Ministros estabeleceram, no § 11 da Declaração Ministerial de Buenos Aires, que o Comitê de Negociações Comerciais (CNC) deverá reunir-se, provavelmente em abril de 2002, para assegurar que sejam obtidos avanços em todos os Grupos de Negociação, em conformidade com os princípios gerais acordados na Reunião Ministerial de São José.

3.2. Algumas das instruções dadas em Buenos Aires aos grupos negociadores

3.2.1. Acesso a mercados

- O Grupo irá iniciar, em maio de 2001, um processo de contranotificação de barreiras não-tarifárias (para o qual contribuições do setor privado seriam muito bem vindas).
- Também está aprofundando discussões sobre regras de origem, sobretudo quanto à conveniência para o Brasil de a ALCA dispor de regras de origem específicas ou gerais e sobre o processo de declaração e certificação (temas que também são fundamentais para o setor privado).

3.2.2. Agricultura

- A Declaração Ministerial de Buenos Aires estipula que o Grupo de Agricultura apresente ao Comitê de Negociações Comerciais, até 1º de abril de 2002, recomendações sobre o alcance e metodologia para a eliminação dos subsídios às exportações que afetam o comércio de produtos agrícolas no Hemisfério.

⁵ Informação fornecida pelo Ministério das Relações Exteriores.

3.2.3. Subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios

- A Declaração de Buenos Aires deu instrução para que se intensifiquem esforços para que o Grupo:
 - a) alcance um entendimento comum a fim de melhorar, quando possível, as regras e procedimentos relativos à operação e aplicação de leis *antidumping* e de direitos compensatórios, a fim de não criar obstáculos injustificados ao livre-comércio no Hemisfério; e
 - b) apresente suas recomendações sobre a metodologia a ser utilizada para alcançar esse objetivo no prazo de 1º de abril de 2002, para ser avaliado pelo CNC em sua primeira reunião após essa data.

3.2.4. Métodos e modalidades

Os Grupos de Negociação de Acesso a Mercados, Agricultura, Investimentos, Serviços e Compras Governamentais devem apresentar ao Comitê de Negociações Comerciais (CNC) recomendações sobre métodos e modalidades para a negociação tarifária até 1º de abril de 2002, a fim de iniciar negociações, o mais tardar, em 15 de maio de 2002.

3.3. *III Cúpula das Américas (Québec, 20 a 22 de abril de 2001):*

No que concerne ao processo de negociação da ALCA, o Brasil enfatizou os seguintes aspectos:

“No que concerne ao processo de negociação, a posição brasileira enfatizou que a ALCA só será uma iniciativa de interesse para o País se houver:

- efetivo acesso a mercados mais dinâmicos;
- regras compartilhadas sobre *antidumping*;
- redução de barreiras não-tarifárias;
- fim de distorções protecionistas das boas regras sanitárias;
- promoção não só de direitos de propriedade intelectual, mas também da capacidade tecnológica dos povos participantes;
- e correção de assimetrias cristalizadas na Rodada Uruguai, sobretudo na área agrícola.”

Outros aspectos também enfatizados na negociação:

- O Brasil precisa exportar e para tanto é preciso obter acesso a mercados fechados por barreiras.
- As negociações da ALCA, as negociações entre o MERCOSUL e a União Européia, bem como o eventual lançamento de uma nova rodada da OMC, constituem oportunidades para eliminação dessas barreiras e ampliação de acesso de produtos e serviços brasileiros em outros mercados.
- As Américas hoje respondem por 50% de nosso comércio exterior e 70% de nossas exportações de manufaturados, ou seja, já é área prioritária do comércio externo brasileiro.
- A ALCA constitui uma oportunidade para abrir mercados, não apenas dos Estados Unidos, mas também dos outros países do Hemisfério.
- Se os demais países americanos fizerem acordo plurilateral do qual o Brasil não faça parte ou se estabelecerem rede de acordos bilaterais com os Estados Unidos, os demais países das Américas obterão melhores condições de acesso a mercado para seus produtos e serviços, com consequências negativas para as exportações brasileiras.

4. Impactos da integração

O ponto fundamental nas discussões que neste momento se travam sobre a participação do País em uma área de livre-comércio hemisférica pode ser resumida numa singela pergunta: É interessante para o Brasil juntar-se a uma ALCA? A resposta evidente – e quase acadiana – é: Sim, desde que os benefícios potenciais superem os custos esperados desta integração.

Trata-se, porém, de uma ponderação enganosamente simples. Na verdade, a fonte das nossas angústias e perplexidades quanto à ALCA reside, precisamente, na enorme dificuldade hoje existente para se identificar e se avaliar, com toda a precisão desejada, os aspectos favoráveis e desfavoráveis associados a essa idéia. Em primeiro lugar, ainda não se tem um quadro razoavelmente claro do que se pretende construir. Já se sabe, por exemplo, que a ALCA não se conformará ao figurino clássico de uma área de livre-comércio, limitado à retirada das barreiras ao fluxo de comércio entre os países-membros. Já a Reunião de Cúpula de Miami, em 1994, previa a eliminação gradual também dos entraves ao fluxo de investimentos entre as nações americanas. Mais recentemente, o caráter amplo da ALCA ficou evidenciado pela inclusão, dentre outros, das questões de compras governamentais, serviços, direitos de propriedade intelectual e políticas de concorrência nos temas objeto de grupos de negociação. Não se está, portanto, diante de uma área de livre-comércio *stricto sensu*. Tampouco se está, porém, diante de uma união aduaneira, que seria a sucessora natural de uma área de livre-comércio na linhagem mais comumente encontrada dos projetos de integração comercial. É algo novo, tornando o experimento muito mais sofisticado e dificultando a análise prospectiva de seus impactos sobre nosso país.

Em segundo lugar, não se estará exagerando ao afirmar que o processo de negociação está entrando, agora, em uma fase decisiva para a conformação da ALCA, como ilustrado pelas instruções fornecidas em abril passado aos Grupos Negociadores, ao final da Reunião Ministerial de Buenos Aires, mencionadas acima. No caso do Grupo de Acesso a Mercados, por exemplo, deu-se partida a um processo de contranotificação de barreiras não-tarifárias e de aprofundamento das discussões sobre regras de origem, questões absolutamente cruciais para os interesses brasileiros⁶. Por sua vez, instruiu-se o Grupo de Subsídios, *Antidumping* e Direitos Compensatórios para apresentar, até 1º de abril de 2002, suas recomendações referentes à metodologia a ser empregada para impedir que a aplicação daqueles instrumentos crie obstáculos injustificados ao livre-comércio. Já para o Grupo de Agricultura, definiu-se a mesma data-limite para a elaboração de recomendações sobre o alcance e a metodologia das negociações para a eliminação dos subsídios à exportações agrícolas.

É fácil perceber que a estratégia selecionada para essas negociações definirá, em grande medida, o futuro do Brasil como membro da ALCA. Depreende-se, por conseguinte, que uma avaliação mais concreta dos impactos dessa associação sobre nosso país deve, necessariamente, levar em consideração a metodologia das negociações e os resultados das próprias negociações naqueles aspectos mais sensíveis para o Brasil.

Em contrapartida, o fato de que só agora entramos na fase substantiva das negociações não elide a necessidade premente de buscarmos avaliar os benefícios e riscos potenciais e o ganhos e perdas esperados, *dado o conjunto de informações disponível*. Mais importante ainda, o processo de negociações *não é uma variável exógena* para o Brasil. Muito pelo contrário, o produto das negociações é *endógeno* e nossos interesses serão tão mais preservados quanto

⁶ Registre-se, em particular, que a questão das regras de origem não seria tão relevante para uma União Aduaneira, dotada que seria de uma Tarifa Externa Comum, mas adquire importância extraordinária no caso de uma Área de Livre-Comércio.

mais bem informados estejamos a cada etapa sobre aqueles riscos e oportunidades e quanto mais presentes nos façamos nas mesas de negociações⁷. Mais ainda, nossa participação nas negociações será tão mais eficaz e produtiva quanto mais aplicados sejamos na investigação objetiva, focalizada e responsável dos fatores intervenientes neste complexo processo.

Isto posto, cabe enumerar, inicialmente, os principais argumentos dos críticos, que desaconselhariam, *a priori*, de um ponto-de-vista econômico, a participação do Brasil na ALCA, independentemente dos pontos mencionados acima. Com base em Carvalho e Parente (1998), Guimarães (2000), Guimarães (2001) e Batista Jr. (2001), por exemplo, podem-se identificar os seguintes elementos:

- (i) Maior produtividade da economia americana, fazendo com que grande parte dos setores industriais brasileiros não resistisse à competição sem freios com os concorrentes americanos;
- (ii) Tendência da indústria brasileira em se especializar na produção de bens com menor conteúdo tecnológico em virtude da maior competitividade americana na manufatura de mercadorias com alto desenvolvimento tecnológico, ou o retorno do modelo primário exportador;
- (iii) Desindustrialização da economia brasileira, em virtude da especialização crescente em atividades primárias;
- (iv) Dificuldade em permitir o aprimoramento tecnológico da indústria brasileira, mercê da perda da autonomia do Estado em conduzir políticas industriais ativas;
- (v) Perda da posição brasileira de global trader, fruto dos desvios de comércio trazidos pela integração continental⁸;
- (vi) Possibilidade concreta de aumento dos déficits em nossa balança comercial, especialmente com os Estados Unidos, agravando nossa vulnerabilidade externa;
- (vii) Maior atratividade (em termos comerciais) de um acordo de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Européia; *vis-à-vis* a integração do MERCOSUL à ALCA; e
- (viii) Inexistência de grandes prejuízos para o Brasil em decorrência da não-integração com os mercados americanos.

Em contrapartida, os principais argumentos esgrimidos, também *a priori*, em favor da participação do Brasil na ALCA podem ser identificados nos seguintes pontos:

- (i) Oportunidade valiosa para a derrubada de barreiras que impedem ou dificultam o acesso ao mercado norte-americano de itens importantes de nossa pauta de exportações, com destaque para os produtos de base agrícola, têxteis, e produtos industriais tradicionais, em especial os siderúrgicos;

⁷ Na linha da “participação conflituosa”, como sugerido por Albuquerque (2001).

⁸ A Tabela nº 3, anexa, mostra que, em termos agregados, o Brasil distribui suas exportações de forma bastante equilibrada (cerca de um quarto para os Estados Unidos e Canadá, um quarto para a América Latina e Caribe, um quarto para a União Européia e um quarto para as demais regiões). No caso específico dos *produtos manufaturados*, porém, observa-se marcada concentração para os mercados das Américas, da ordem de 70% para os países que seriam nossos parceiros em uma futura ALCA. É razoável afirmar, portanto, que o Brasil já direciona de forma preferencial suas exportações de produtos manufaturados para esses países, mesmo antes da implantação da Área de Livre-Comércio das Américas. Não seria a ALCA, então, a responsável pela introdução deste viés.

- (ii) Aumento da competitividade e da eficiência da economia nacional, fruto da maior concorrência que se estabeleceria em nosso espaço econômico; e
- (iii) Aumento do influxo de investimentos, mercê do acesso mais desimpedido da produção nacional aos mercados do continente (em especial, dos Estados Unidos) e da maior estabilidade de regras e políticas decorrente da aplicação do acordo de integração.

Em princípio, tanto os argumentos contrários como os favoráveis à participação do Brasil na ALCA devem ser considerados, já que se baseiam em suposições plausíveis, dados os contornos ainda indefinidos para questões ainda cruciais, como se viu acima. A experiência histórica e a teoria econômica sugerem, no entanto, que, também neste caso, a virtude está no meio.

Com efeito, não é razoável esperar que a constituição da ALCA leve nossa economia a um desastre completo ou a um sucesso absoluto. Muito provavelmente, alguns setores se beneficiarão e outros sofrerão prejuízos com a formação de uma área de livre-comércio continental. Nestas condições, então, a avaliação daqueles elementos polares deve basear-se no exame de estudos quantitativos já efetuados sobre o assunto e na análise de outras experiências de integração.

A este respeito, três estudos técnicos recentemente publicados lançam luzes interessantes sobre a validade de alguns desses argumentos. Batista (2001), por exemplo, efetua interessante análise dos fatores de competitividade agregados da indústria brasileira de manufaturados e da de nossos competidores nos mercados nacional e mundial, identifica nossos maiores concorrentes nos mercados globais de manufaturados, determina as perdas e ganhos de nossas exportações de manufaturados e das exportações de manufaturados dos demais competidores, ao longo da década de noventa, e compara essas perdas e ganhos com o resultado que seria de se esperar à vista dos indicadores de competitividade de cada país. Dentre os muitos resultados a que chegou, aquele estudo indica três aspectos muito interessantes para nossa discussão:

- (i) As exportações brasileiras de manufaturados ao longo da década de noventa revelaram-se bastante concentradas para as Américas (vide tabela nº 1, a propósito do ano de 2000), especialmente no setor de máquinas e equipamentos de transporte, reduzindo, portanto, a validade da hipótese de global trader para o Brasil neste segmento;
- (ii) Os Estados Unidos são nosso grande competidor nos mercados do México e do Pacto Andino, enquanto o México é um concorrente importante nos mercados dos Estados Unidos e da América do Sul, a China é uma grande competidora nossa nos mercados do NAFTA e nenhum dos países das Américas figura dentre nossos concorrentes mais relevantes nos mercados da União Européia;
- (iii) A vigência de acordos comerciais e a existência de margens de preferências exerceram importante influência explicativa dos ganhos e das perdas das exportações brasileiras de manufaturados nos mercados globais⁹ para nossos concorrentes. Em geral, esses

⁹ Como, por exemplo, as perdas frente ao México e ao Canadá no mercado americano e frente aos Estados Unidos no mercado mexicano, devidas ao NAFTA, as perdas frente ao México nos mercados do Pacto Andino, devidas ao acordo de livre-comércio entre esses países, e as perdas frente aos países do

ganhos e perdas se mostraram incoerentes, quando consideradas país a país, com a evolução dos índices de competitividade (baseadas em câmbio, custos de produção e preços de produtos) de cada país; e

- (iv) Em contrapartida, os índices de competitividade revelaram boa capacidade explicativa para as perdas e ganhos agregados das exportações brasileiras de manufaturados naquele período.

Desta forma, os resultados de Batista (2001) indicam que a vigência de acordos comerciais exerce influência decisiva para a determinação da competitividade das exportações de produtos manufaturados. Considerando-se a distribuição das nossas exportações de produtos manufaturados e a identificação de nossos principais concorrentes, portanto, não parece ser amparada pelos fatos a hipótese de que nossa exclusão da ALCA seria irrelevante para o comportamento de nossas vendas de manufaturados ao exterior.

TABELA Nº 1
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR TIPOS DE PRODUTOS (1965-2001)

ANO	EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS					
	Produtos básicos		Produtos semimanufaturados		Produtos manufaturados	
	Valor (US\$ bi)	% total	Valor (US\$ bi)	% total	Valor (US\$ bi)	% total
1965	1,30	81,6	0,154	9,7	0,130	6,2
1970	2,05	74,8	0,249	9,1	0,416	15,2
1975	5,03	58,0	0,849	9,8	2,59	29,8
1980	8,49	42,2	2,35	11,7	9,03	44,8
1985	8,54	33,3	2,76	10,8	14,1	54,9
1989	9,55	27,6	5,81	16,9	18,6	54,2
1990	8,75	27,8	5,11	16,3	17,0	54,2
1991	8,74	27,6	4,69	14,6	17,8	56,2
1992	8,83	24,7	5,75	16,1	20,8	58,0
1993	9,37	24,3	5,45	14,1	23,4	60,8
1994	11,1	25,4	6,89	15,8	25,0	57,3
1995	11,0	23,6	9,15	19,7	25,6	55,0
1996	11,9	24,9	8,61	18,0	26,4	55,3
1997	14,5	27,3	8,48	16,0	29,2	55,1
1998	13,0	25,4	8,12	15,9	29,4	57,5
1999	11,8	24,6	7,98	16,6	27,3	56,9
2000	12,6	22,8	8,50	15,4	32,5	59,0
2001	11,9	26,8	6,09	13,7	24,9	56,1

Fonte: MDIC

- Obs.: 1 – O ano de 2001 compreende os meses de janeiro a setembro.
 2 – As porcentagens a cada ano não somam 100%, porque não estão computadas as operações especiais.
 3 – Médias entre 1980 e 1989 (pré-abertura):
 34,5 % de produtos básicos;
 11,2% de produtos semimanufaturados;

Leste Europeu no mercado da União Européia, devidas aos acordos de associação da UE com aqueles países.

53,2% de produtos manufaturados.
4 – Médias entre 1990 e 2001 (pós-abertura):
25,4 % de produtos básicos;
16,0% de produtos semimanufaturados;
56,8% de produtos manufaturados.

É interessante notar que a Tabela nº 1 mostra que, em termos agregados, o Brasil distribui hoje suas exportações de forma bastante equilibrada (cerca de um quarto para os Estados Unidos e Canadá, um quarto para a América Latina e Caribe, um quarto para a União Européia e um quarto para as demais regiões). No caso específico dos *produtos manufaturados*, porém, observa-se marcada concentração para os mercados das Américas, da ordem de 70% para os países que seriam nossos parceiros em uma futura ALCA. É razoável afirmar, portanto, que o Brasil já direciona de forma preferencial suas exportações de produtos manufaturados para esses países, mesmo antes da implantação da Área de Livre-Comércio das Américas. Não seria a ALCA, então, a responsável pela introdução deste viés.

De outra parte, Pereira (2001) realizou exaustivo estudo sobre os impactos macroeconômicos de uma associação do MERCOSUL com a ALCA, de um lado, e com a União Européia, de outro, por meio de simulações efetuadas com um modelo de equilíbrio geral computável, conhecido como *Global Trade Analysis Project* (GTAP). A importância de semelhante tratamento é inquestionável, já que só o ambiente de equilíbrio geral permite captar efeitos endógenos importantes decorrentes de mudanças exógenas nos parâmetros de uma economia. Em particular, levam-se em consideração os efeitos de realocação de fatores de produção pelas empresas e de alteração do consumo das famílias em resposta a modificações nos preços relativos de insumos e produtos derivadas de uma liberalização comercial. Se bem que subsistam limitações relevantes – como o fato de ser um modelo estático – a introdução do equilíbrio geral enriquece de maneira ponderável o alcance das simulações.

Muitos são os resultados do estudo, mas gostaríamos de selecionar os seguintes:

- (i) Com as hipóteses e dados utilizados, conclui-se que uma associação do MERCOSUL à União Européia redundaria em um aumento maior do produto brasileiro do que o que resultaria uma associação do MERCOSUL à ALCA, conclusão também corroborada por Batista (2001);
- (ii) O maior crescimento do produto no cenário MERCOSUL-União Européia, porém, seria decorrente da maior especialização da economia brasileira nos setores primários. De fato, em ambos os casos, registrar-se-iam diminuição do produto industrial e crescimento do produto agrícola, mas a queda do produto industrial seria bem menor e o crescimento do produto agrícola seria bem maior na alternativa MERCOSUL-ALCA; e
- (iii) As exportações industriais crescem mais e as exportações agrícolas do Brasil crescem menos, no cenário MERCOSUL-ALCA, do que na alternativa MERCOSUL-União Européia.

O estudo de Pereira (2001), portanto, não apóia a tese de que o ingresso do Brasil à ALCA implicaria perda da competitividade brasileira nas exportações de produtos industriais. Não só esta competitividade aumenta, como aumenta mais do que na situação em que o MERCOSUL optasse por formar uma área de livre-comércio com a UE.

Brandão e Brandão (2001) analisam as negociações agrícolas no âmbito do NAFTA, indicam as tendências das exportações brasileiras de produtos agrícolas e suas perspectivas frente àquele mercado e efetuam estudos de simulação com o mesmo modelo GTAP para avaliar os impactos da implantação da ALCA sobre o comércio exterior de nossa agricultura. Resultados de particular interesse foram:

- (i) A liberalização do comércio de produtos agrícolas – desgravação tarifária e desmonte de barreiras não-tarifárias – no âmbito do NAFTA se dá de forma gradual e negociada¹⁰, durante um prazo de transição longo, sendo pontuada por algumas questões comerciais complexas¹¹. Ademais, resolveu-se que a eliminação dos subsídios às exportações de produtos agrícolas seguirá as negociações multilaterais da OMC;
- (ii) Existência de medidas de apoio interno tomadas pelos governos do México (Programa Procampo) e dos Estados Unidos (*Fair Act*, de 1996) destinadas a melhorar a eficiência e a competitividade dos respectivos setores agrícolas, apoiar as indispensáveis reconversões produtivas e prepará-los para o livre-comércio de produtos agrícolas; e
- (iii) Simulações com o GTAP indicam aumentos ponderáveis de exportações brasileiras de produtos agrícolas processados (incluindo-se, dentre outros, açúcar e suco de laranja) e de produtos da pecuária e perdas no comércio de grãos em decorrência da integração do Brasil à ALCA.

Desta forma, o estudo de Brandão e Brandão (2001) realça um aspecto importantíssimo e, muitas vezes, negligenciado nas análises prospectivas da formação da ALCA: a existência de livre-mercado para produtos agrícolas não pode ser considerada ponto pacífico. Ao contrário, como mostra o exame do processo de integração no âmbito do NAFTA, podemos esperar penosas e complexas negociações, especialmente com os Estados Unidos e especialmente com respeito a produtos em que somos muito competitivos, mas que são, hoje, alvo de medidas protecionistas por parte daquele país, como açúcar e suco de laranja. Assim, os possíveis ganhos decorrentes do acesso desimpedido de nossos produtos agrícolas ao mercado americano, ponto inquestionavelmente positivo de uma futura ALCA, não podem ser encarados como garantidos. Antes, poderão ser menores ou vir mais tarde do que normalmente se pensa. Por isso mesmo, a questão agrícola deverá ser fruto de uma cuidadosa, ativa e incansável participação do Brasil nas negociações pré e pós-2005.

A par de todos esses aspectos, muito se tem enfatizado, nos debates travados sobre o tema ALCA, que nosso setor produtivo não teria condições de ser exposto, de forma súbita, à concorrência externa, já que seria dependente de uma estratégia de proteção, herdada do regime de substituição de importações. Esquece-se, porém, que esse choque já ocorreu no início da década de noventa, com a inesperada, ampla e algo caótica abertura da economia que então se verificou. É interessante notar, aliás, que esses mesmos argumentos foram utilizados à larga naquela ocasião para prever o fim iminente e inexorável de nossa indústria. Dez anos

¹⁰ Especialmente complexa é a metodologia de liberalização do comércio de açúcar e de suco de laranja congelado entre os Estados Unidos e o México.

¹¹ Como, por exemplo, a imposição, pelo México e pelo Canadá, de tarifas compensatórias incidentes sobre as importações de carne e de açúcar dos Estados Unidos, respectivamente.

depois, no entanto, verificamos que o cenário apocalíptico não se confirmou. A Tabela nº 1 mostra que a abertura comercial no início da década de noventa não fez com que o Brasil se especializasse em um exportador de matérias-primas. Pelo contrário, reduziu-se a participação dos produtos básicos e aumentaram as dos produtos semimanufaturados e manufaturados ao longo do período pós-abertura.

Apesar de submetidos às duras provações da concorrência externa, da hiperinflação e da balbúrdia macroeconômica, anteriores à estabilização da economia e das elevadas taxas de juros e dos choques externos posteriores ao Plano Real, nosso parque produtivo mostra invejável vitalidade, colhendo os frutos de vigoroso esforço de modernização e ganhos de eficiência e beneficiando nossos consumidores com produtos mais baratos e de muito melhor qualidade. Assim, a nosso ver, aquele desafio já foi superado – e muito bem superado, por sinal. Uma ALCA não abalaria as estruturas de nossa economia, dado que não provocaria alterações substanciais da sua organização.

De fato, a Tabela nº 2 mostra que a abertura comercial no início da década de noventa não fez com que o Brasil se especializasse em um exportador de matérias-primas. Pelo contrário, reduziu-se a participação dos produtos básicos e aumentaram as dos produtos semimanufaturados e manufaturados ao longo do período pós-abertura. Basta notar que, entre 1980 e 1989 – período pré-abertura –, nossas exportações foram compostas, em média, de 34,5% de produtos básicos, 11,2% de produtos semimanufaturados e 53,2% de produtos manufaturados. Em comparação, nos doze anos entre 1990 e 2001 (até o mês de setembro) – período pós-abertura –, aquelas médias situaram-se em 25,4% de produtos básicos, 16% de produtos semimanufaturados e 56,8% de produtos manufaturados. De outra parte, a Tabela nº 3 mostra que a abertura comercial não trouxe uma *farra dos importados*, como normalmente se aventa. Pelo contrário, a participação dos bens de consumo nas nossas importações revelou-se decrescente na segunda metade da década de noventa, sendo compensada pelo aumento da participação das matérias-primas e produtos intermediários.

Assim, a nosso ver, aquele desafio já foi superado – e muito bem superado, por sinal. Uma ALCA não abalaria as estruturas de nossa economia, dado que não provocaria alterações substanciais da sua organização.

A registrar, também, que os estudos mencionados não consideraram elementos importantes para a consideração dos impactos da ALCA, tais como os efeitos benéficos de ganhos decorrentes de economia de escala, função do acesso a um mercado integrado com um produto de US\$ 11 trilhões e com um mercado consumidor de cerca de oitocentos milhões de pessoas. Não se levaram em consideração, tampouco, os reflexos positivos decorrentes da possibilidade de acesso a insumos mais avançados tecnologicamente. Igualmente relevante, em nossa opinião, é a possível melhoria das expectativas de investidores brasileiros e estrangeiros quando confrontados com as oportunidades abertas pela integração continental em um cenário de estabilidade de regras, o que poderá redundar em expressivo aumento do fluxo de investimentos produtivos.

TABELA Nº 2
IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR CATEGORIA DE USO FINAL
1996 e 2000

	1996		2000	
	Valor (US\$ bi)	% total	Valor (US\$ bi)	% total
Bens de capital	12,92	24,2	13,60	24,4
Bens de consumo	9,78	18,3	7,33	13,1
Combustíveis e lubrificantes	5,93	11,1	6,36	11,4
Matérias-primas e produtos intermediários	24,74	46,4	28,53	51,1
TOTAL	53,35	100,0	55,81	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

Da mesma forma, não nos parece claro que a formação da ALCA impediria a elaboração e a execução de políticas industriais ativas por parte do Estado brasileiro. Deve-se lembrar, a propósito, que a adesão do País àquele projeto não implicará a perda da soberania nacional – e, em particular, não eliminará nossa autonomia na formulação e execução orçamentárias. Assim, aquela interpretação pessimista só faria sentido se se confundir política industrial com a existência generalizada de mecanismos de proteção ampla e de duração indefinida contra a concorrência externa – mas, neste caso, não necessitamos de uma ALCA para nos convenceremos da sua inadequação.

Por fim, as simulações de Haddad e outros (2001) comparam os efeitos da integração comercial brasileira no caso de três alternativas: ALCA, UE, e OMC, ou seja, a abertura global.

IMPACTO DE DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA (%)

	ALCA	UE	OMC
PIB real	0,14	0,24	0,61
Emprego	0,26	0,47	1,19
Deflator do PIB	-0,57	-1,64	-3,73
Salário real	-0,10	-0,93	-1,84
Taxa de retorno do K	0,54	0,88	2,28
Exportações	4,13	4,64	13,35
Importações	1,72	0,82	3,47

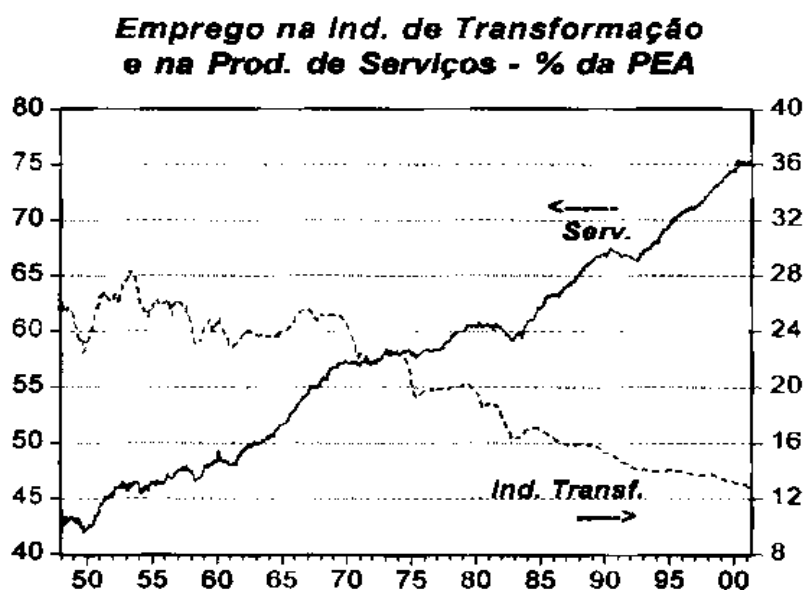
Fonte: Haddad e outros (2001).

Os autores apontam que a pauta de exportações brasileiras mostra-se mais favorável a produtos de maior valor agregado no caso da estratégia ALCA, direcionados sobretudo para os países menos desenvolvidos da região. Já as exportações para os países do NAFTA concentram-se em produtos de menos valor agregado. No caso de adoção da estratégia UE, a pauta se concentraria nos produtos agropecuários, têxteis e indústria alimentícia.

O que esta e as demais simulações mencionadas anteriormente comprovam é que não há justificativas sólidas para as críticas ao projeto ALCA, que tentam demonstrar que as assimetrias competitivas entre a indústria norte-americana e a brasileira tenderiam fazer o País regredir a um estágio de exportador de *commodities* agrícolas, abrindo mão de qualquer projeto viável de industrialização modernizadora. Pelo contrário, parece ser mais provável que a adesão à ALCA aumentaria a participação industrial no PIB brasileiro.

Contudo, no caso do projeto UE, as hipóteses apontam para o inverso. Há maiores riscos de concentração na produção da cadeia agrícola, ao passo que a integração comercial por meio dos acordos da OMC tenderia a ser mais bem distribuída, mantendo-se a atual pauta de exportações brasileiras.

Outra conclusão interessante das simulações citadas é que existe maior complementaridade entre o Brasil e os Estados Unidos do que supõem os críticos da ALCA, que alegam que a maior produtividade global dos Estados Unidos condenariam o Brasil a abandonar seu setor industrial. De fato, o Brasil e os Estados Unidos possuem estruturas produtivas parcialmente concorrentes apenas no setor agropecuário. Os Estados Unidos são hoje uma economia de serviços, como mostra o gráfico abaixo.



Ademais, é um equívoco imaginar que a maior produtividade global norte-americana inviabilizaria o setor industrial brasileiro, já que o que preside as trocas internacionais são os princípios das vantagens comparativas, e não o das vantagens absolutas. Nesse sentido, a ALCA permitiria maior acesso aos mercados industriais tradicionais dos Estados Unidos, como os de têxteis, de alimentos processados, de siderurgia, de material de transporte, de vestuário, de couros, de calçados, etc., nos quais o Brasil estaria concorrendo com os demais países de desenvolvimento intermediário, tais como, o México, a Venezuela, a Colômbia e a Argentina, e não com a própria indústria norte-americana, que há muito abandonou esses setores em favor das importações.

A indústria dos Estados Unidos se concentra nos segmentos de alta tecnologia, como informática, telecomunicações, química fina, fibras óticas, aeronáutica de grande porte e outros setores com elevada relação capital/trabalho, segmentos nos quais não há concorrência com a indústria nacional, o que explica, inclusive a baixa relação *emprego na indústria de transformação/população economicamente ativa*, que passou de 28% no início dos anos cinquenta para menos da metade, ou seja, 13% atualmente.

Em outras palavras, a ALCA seria importante fator de estímulo no crescimento do setor industrial brasileiro, o qual, ainda que concentrado nos ramos tradicionais, já passou pela abertura comercial do início dos anos noventa, atingindo índices de eficiência e qualidade que lhes garantiriam competitividade frente aos seus concorrentes dentro do mercado norte-americano, especialmente dos países de fora da zona de livre-comércio americana.

Em resumo, gostaríamos de deixar claro que nossa postura não é a de adesão incondicional à integração, nem, tampouco, a de oposição radical à idéia. Acreditamos que as oportunidades que se abrem são muitas e muito relevantes, assim como os riscos. Acreditamos que a complexidade do projeto recomenda uma análise técnica e política acurada de todas as etapas e de todos os possíveis reflexos do processo. Acreditamos, portanto, que necessitamos urgentemente preparar-nos com seriedade para as difíceis decisões que, a partir de agora, se esperam dos empresários e da classe política. Acima de tudo, acreditamos que a estratégia de nos envolvermos doravante de corpo e alma nas negociações da ALCA é, indubitavelmente, a estratégia dominante que se oferece à nossa sociedade.

TABELA Nº 3
EXPORTAÇÃO

Destino	Produtos básicos		Produtos semimanufaturados		Produtos manufaturados		TOTAL	
	Valor (US\$ bi)	% total dos produtos básicos	Valor (US\$ bi)	% total dos produtos semi-manufaturados	Valor (US\$ bi)	% total dos produtos manufaturados	Valor (US\$ bi)	% total das exportações
União Européia	6,28	50,0	2,55	30,0	5,90	18,1	14,73	27,5
América Latina e Caribe	0,939	7,5	0,420	4,9	12,53	38,5	13,89	25,9
EUA e Canadá	1,03	8,2	2,56	30,1	10,07	30,9	13,66	25,5
Ásia e Oriente Médio	3,37	26,8	2,17	25,6	1,95	6,0	7,49	14,0
Demais regiões	0,943	7,5	0,799	9,40	2,08	6,5	3,82	7,1

Fonte: MDIC.

Obs.: As exportações não incluem US\$ 1,5 bilhão de operações especiais.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, J. A. G. A ALCA na política externa brasileira. **Política Externa**, São Paulo, v.10, n.2, p. 7-20, set./nov. 2001.
- ARAÚJO JÚNIOR, J. T. de. **ALCA : riscos e oportunidades para o Brasil**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/tunit/studies/FTAARISC/index_p.asp (1998)
- AVERBUG, André. O Brasil no contexto da integração hemisférica : controvérsias em forma da ALCA. **Revista do BNDES** , Rio de Janeiro, v.6, n.11, p. 49-78, jun. 1999.
- BATISTA, Jorge C. Livre-comércio de produtos manufaturados entre o Brasil e a União Européia. In: TIRONI, Luís F. (Org.). **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Rio de Janeiro : IPEA-IPRI, 2001. p.101-152.
- BRANDÃO, Antônio S. P. ; BRANDÃO, Alexandre P. Acordos comerciais sub-regionais e as negociações da Área de Livre-Comércio das Américas. In: TIRONI, Luís F. (Org.) **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Rio de Janeiro : IPEA-IPRI, 2001. v. 2 p. 305-364.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Comentários e reflexões sobre a ALCA** : primeiros. Disponível em: <http://www.memorial.org.br/paginas/eventos_especiais/mercosul/alca.htm
- HADDAD E. A, DOMINGUES E. P., ; PEROBELLI F.S. Impactos setoriais e regionais da integração. In: TIRONI, Luís F. (org.) **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Rio de Janeiro : IPEA-IPRI, 2001. v.1 p.153-190.
- PEREIRA, Lia V. **Uma avaliação dos impactos da formação de áreas de livre-comércio : ALCA e o Acordo MERCOSUL-União Européia**. [S.l. : s.n.], 2001. (Mimeo).
- SEMINÁRIO ALCA : RISCOS DO PRESENTE, METAS DO FUTURO, 2001, São Paulo. (Trabalhos apresentados por Paulo N. Batista Júnior e por Samuel P. Guimarães).

Painel 1 (23/10/2001)

Trabalhos apresentados

O MERCOSUL E A ALCA NA PERSPECTIVA DO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA SOBRE POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO¹²

Paulo Roberto de Almeida¹³

1. O MERCOSUL como processo histórico e como realidade sociológica

Começo por duas afirmações aparentemente divergentes e contraditórias entre si:

- a) “O MERCOSUL é um inegável *sucesso econômico* ao mesmo tempo que um nítido *fracasso político*, pois conseguiu, nestes dez anos de existência, incrementar o *comércio intra-regional* e criar complementaridades recíprocas entre as economias dos países-membros, mas falhou redondamente no sentido de estabelecer *estruturas institucionais* capazes de administrar esse aumento de comércio e da interdependência, situação da qual resultam pressões e conflitos latentes, que se traduzem em *disputas* comerciais não resolvidas”.
- b) “O MERCOSUL é um *fracasso econômico*, mas um grande *sucesso político*, na medida em que *não conseguiu*, até o momento, ir além de uma pequena parte dos objetivos estipulados no art. 1º do TA, sobretudo no que se refere à *coordenação de políticas macroeconômicas* e setoriais e em relação à ZLC ainda incompleta (para não mencionar sua União Aduaneira, que se caracteriza pelo estado virtual); mas que, logrou, por outro lado, conseguiu assegurar solidariedade política entre seus membros, consolidou o *regime democrático* como padrão absoluto de *inclusividade* no bloco comercial e criou uma dinâmica de coordenação de posições em negociações com terceiros países e em foros internacionais, que muito fez por elevar o nome do MERCOSUL e sua *credibilidade* externa no plano mundial”.

São duas visões evidentemente contraditórias sobre os resultados e realizações – ou sobre as insuficiências e limites – do MERCOSUL, enquanto processo de integração ainda em curso de implementação. Mas, talvez essas afirmações não sejam tão divergentes quanto possa parecer, se analisarmos a complexidade natural do processo de construção de uma nova entidade integracionista no Cone Sul, com base em suas realidades efetivas, isto é, a convergência progressiva e a imbricação de seus sistemas produtivos a partir de estruturas econômicas excêntricas e de políticas econômicas não exatamente coincidentes na fase atual.

¹² As opiniões e argumentos aqui expressos são de caráter pessoal. Não representam posições ou políticas de nenhum setor do governo brasileiro ou de seu serviço exterior.

¹³ Autor de *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo: Senac, 2001. Washington, 798: 6 de agosto de 2001. Revisão substantiva em 31 de outubro de 2001.

pralmeida@brasilemb.org; <http://www.pralmeida.org>

2. A economia a serviço da política: a construção do MERCOSUL

Meu argumento é o de que, a despeito dessa aparente contradição entre realizações e fracassos, dessa disparidade de sucessos políticos e malogros econômicos, ou vice-versa, ambas as visões são corretas e complementares, expressando um paradoxo próprio aos processos de integração econômica que resultam de um projeto político. As não-realizações e as imperfeições atuais do MERCOSUL conformam, certamente, uma *agenda de trabalho* para os próximos anos, agenda que compreende o acabamento ou pelo menos os *avanços significativos* no sentido de se completar o mandato determinado pelo art. 1º do TA. Ela também significa progressos sensíveis na área institucional, de molde a diminuir o *quantum* de tensão interna e, portanto, de conflitos comerciais e políticos.

Desde já devo advertir aos mais otimistas, sobretudo da área jurídica, que, apesar de minha posição de princípio favorável ao aumento da *institucionalidade* no MERCOSUL, não sou absolutamente partidário, neste momento, da adição de um regime de direito comunitário, ou supranacional, para o MERCOSUL. Penso que tal opção corresponde mais ao terreno das utopias acadêmicas do que ao campo das possibilidades concretas, da mesma forma como a demanda, hoje, por uma moeda comum aos membros do MERCOSUL.

A perspectiva da moeda comum não deve ser descartada *ab initio*, sobretudo se considerarmos que o MERCOSUL já estabeleceu um grupo de coordenação de política com vistas a avançar na direção daquilo que o Presidente Fernando Henrique Cardoso chamou de *pequeno Maastricht*. O princípio básico da moeda única é o seguinte: se o MERCOSUL desejar se consolidar como mercado unificado, a perspectiva de um instrumento monetário comum aos seus membros é absolutamente lógica e necessária, uma vez que um mercado comum *chama* naturalmente uma moeda comum. Os passos iniciais podem ser dados desde já, mas apenas e tão-somente no sentido de aperfeiçoar a coordenação de políticas setoriais e monetárias entre pessoas e instituições envolvidas nessas áreas e fazê-las trabalhar conjuntamente na busca daqueles objetivos *unificacionistas*. Aos otimistas da área econômica caberia advertir, porém, que tal objetivo não parece perto de se realizar e vários anos passarão até que se logre alcançar as condições requeridas para se pensar em estabelecer o calendário da união monetária. Num mundo que deixou para trás, há muito tempo, o padrão ouro ou qualquer outra garantia emissionista, o critério básico da moeda é essencialmente uma questão de confiança. A esse título, caberia perguntar: que confiança inspiram em seus respectivos povos, na atualidade, as moedas dos países do MERCOSUL? Quando as respostas forem majoritariamente positivas, estaremos pertos da moeda comum.

3. Desenvolvimento histórico do processo de integração no Cone Sul

Não se pode, contudo, tratar da agenda futura do MERCOSUL, sem falar das *condições estruturais* preexistentes nesta união aduaneira em formação, resultantes de uma série de assimetrias objetivas, de natureza econômica e social, e que contribuem decisivamente para o que chamei de *divergências institucionais*, que estão na origem das controvérsias econômicas e sociais que marcam atualmente o processo de integração.

Não é o caso de projetar aqui uma série completa de *indicadores econômicos* e sociais dos países-membros, operando uma confrontação-comparação dos diversos agregados possíveis: comércio global sobre o PIB, comércio global e comércio intrarregional, dívida

sobre o PIB e sobre as exportações, valor agregado industrial, gastos sociais nos orçamentos nacionais, indicadores sociais em saúde, longevidade, qualidade de vida e sobretudo educação. Tais estatísticas nos revelariam, por certo, algumas disparidades entre os países do MERCOSUL, mas elas provavelmente não seriam tão grandes quanto as que separam as regiões do Brasil entre si ou entre zonas urbanas e rurais.

Em outros termos, os problemas de ordem fiscal, tributária e de heterogeneidade de estruturas produtivas – nas áreas industrial, agrícola e de serviços – são tão importantes no plano interno brasileiro quanto as questões da unificação e uniformização de regras para o exercício da concorrência no plano do MERCOSUL. Como as políticas comerciais sempre foram utilizadas, no passado e de certa forma no presente, para a prática indireta de política industrial, percebe-se como a assimetria produtiva pode ser uma fonte de tensão comercial intrínseca.

4. Divergências de políticas macroeconômicas no MERCOSUL

Sobre essas assimetrias estruturais se superpõem diferenças conjunturais, que derivam dos ritmos e profundidades diversos nos processos de estabilização nos países-membros. Os ajustes em curso no Brasil e na Argentina diferem não apenas no *timing*, mas também na *natureza* e na substância. Basta pensar, por exemplo, na ancoragem cambial (ainda) em vigor na Argentina e nas modalidades de controle inflacionário praticados no Brasil, baseados na flutuação cambial (ainda que suja) no regime de *inflation targeting*.

Em outros termos, não se pode eludir o fato de que problemas estruturais e conjunturais acabam se materializando na adoção de medidas unilaterais como forma de tentar compensar os desequilíbrios internos e externos dos países-membros. A tentação unilateral é inerente a todo processo de abandono de soberanias, ainda que limitado. Ocorreu assim na Europa, e os problemas tiveram de ser corrigidos em grande medida pelo Tribunal de Luxemburgo, a Corte de Justiça da Comunidade, hoje, União Européia.

5. Opções jurídico-institucionais para o MERCOSUL: construir a supranacionalidade?

Quiçá falte ao MERCOSUL a autoridade jurisdicional de uma corte independente, que seria o primeiro e necessário grão de supranacionalidade que se faz necessário introduzir num espaço de soberanias coletivas. Mas, não está na ordem do dia a construção de órgãos supranacionais, que não serão capazes, por si sós, de resolver os problemas conjunturais e as assimetrias estruturais do MERCOSUL.

As divergências institucionais entre os países-membros correspondem a uma etapa peculiar ao processo de integração, que eu chamo de “segundo período de transição”, que deve ser o da formação de uma união aduaneira completa. Quando estará completa tal UA? Provavelmente em torno de 2005, dependendo do ritmo dos avanços e obrigações a serem assumidas pelos países-membros internamente e no âmbito da ALCA, se esta vier a existir efetivamente.

É provável que, daqui até lá, o MERCOSUL continue a acumular sucessos parciais no terreno econômico e outros tantos logros no campo político, assim como frustrações relativas em ambas as frentes. Ele foi até aqui sustentado politicamente pela vontade das máximas autoridades políticas nos países-membros, assim como pelo cenário de incertezas no plano internacional. Talvez essas sejam as condições de seu sucesso virtual: desafios externos e

vontade política interna de avançar na consolidação de um espaço comum de diálogo e de coordenação. Mais do que nunca, trata-se de um *work in progress*.

6. Projeção internacional do MERCOSUL e desafio da ALCA

O MERCOSUL, com todos os seus problemas de união aduaneira imperfeita e de zona de livre-comércio inacabada, apresenta-se como um *dado* da realidade econômica e política da América do Sul, ao mesmo tempo em que representa um *processo real* de aproximação de posições entre países que já partilham de uma *história comum*. A ALCA, por sua vez, é uma *hipótese* de trabalho, ao mesmo tempo em que a expressão de um *processo negociador* que se apresenta como de difícil realização, por envolver nações de tradições diversas e que seguiram itinerários contrastantes ao longo do tempo.

O MERCOSUL é uma decisão fundamentalmente *política*, que se realiza apoiado em decisões de caráter *econômico*. A ALCA é uma proposta essencialmente *econômica*, que seus proponentes originais tentam implementar de forma *política*. O MERCOSUL emerge como um exercício de convergência de interesses entre países situados, *grosso modo*, num *mesmo patamar de desenvolvimento econômico e social*, a despeito de diferenças de tamanho entre eles. A ALCA tenciona nivelar o terreno de jogo – *level the playing field* – entre economias e sociedades que ostentam *enormes diferenças estruturais* entre si, uma vez que confronta a principal potência planetária, de fato a única superpotência existente, a três dezenas de outros países que não chegam a perfazer um quinto de sua própria *massa atômica*.

O MERCOSUL vem praticando um esforço de autocontenção nos litígios internos, utilizando-se basicamente de um mecanismo de administração *política* das controvérsias ligadas ao comércio recíproco e só então recorrendo a um tipo de solução arbitral *ad hoc*. A ALCA deveria normalmente ostentar instâncias resolutivas dos conflitos comerciais marcadas pela sua relativa automaticidade e independência dos governos, com efeitos econômicos mais ou menos imediatos.

Em suma, o MERCOSUL é uma modesta construção integracionista, que funciona em regime de condomínio, com relativa permeabilidade e associativismo entre os seus, até agora, poucos membros. A ALCA apresenta-se como um imenso edifício de escritórios, onde a impessoalidade de trato e a frieza das regras padronizadas prometem poucos momentos de excitação e muitos anos de aborrecimento.

Os mais otimistas acreditam que quaisquer que sejam os resultados do processo negociador da ALCA, o MERCOSUL irá necessariamente sobreviver, ainda que não se saiba exatamente como e em que condições. Seu desempenho comercial pode tornar-se francamente medíocre, a depender da profundidade e extensão da ALCA, assim como sua saúde econômica pode retroceder significativamente em relação aos prognósticos realizados no início dos anos noventa. Ele poderá, obviamente, sair fortalecido e confirmar o acertado da decisão original de se construir progressivamente um mercado comum, com base numa metodologia inovadora em relação às experiências existentes no gênero, na verdade restritas ao precedente da União Européia. Mas, ele poderia também caminhar para a erosão e ser reduzido a um mero arranjo para consultas políticas de fachada, sem maiores efeitos comerciais efetivos, já que hipoteticamente absorvido ou diluído numa ALCA bem mais ambiciosa do que os exemplos tradicionais de zonas de livre-comércio.

No caso da ALCA, subsistiam, na primeira metade de 2001, incertezas quanto ao desenvolvimento do próprio processo negociador, como a ausência e a indefinição de conteúdo em relação ao necessário mandato a ser atribuído pelo Congresso ao Executivo dos Estados Unidos. Outras limitações de natureza política – como a ausência de consultas regulares entre os líderes dos países-membros, a exemplo do que ocorre hoje a cada semestre no MERCOSUL – e alguns fatores condicionantes – como a desproporção de peso comercial entre os países

participantes – atuavam para converter a implementação efetiva da ALCA em um cenário de incertezas. Se o processo negociador não resultar em acordo até o final de 2004 ou o início de 2005, o cenário hemisférico não será muito diferente do atual, com a proliferação quase anárquica de esquemas subregionais, convivendo com as tentativas multilateralistas de *convivência pacífica*, ao abrigo da ALADI ou da OMC. Se, por acaso, as negociações se revelarem exitosas, o MERCOSUL terá de adaptar sua arquitetura institucional e sua agenda interna à nova realidade da ALCA.

A ALCA pode ser complementar aos arranjos subregionais já existentes no Cone Sul, dependendo de seu grau de aprofundamento e dos compromissos específicos contraídos pelos países participantes. Ela não é, portanto, necessariamente excludente em relação ao MERCOSUL, mas a substância deste último conhecerá, é óbvio, inflexões econômicas importantes em função da disposição dos países-membros em preservar essa construção política, em face de um poderoso concorrente comercial.

7. Uma avaliação política sobre estratégias de atuação para o Brasil

Admitindo-se que a opção pelo estabelecimento de um espaço integrado em seu imediato entorno geográfico, tal como evidenciado na experiência do MERCOSUL, constitui uma das principais vertentes da estratégia brasileira de inserção econômica internacional na atualidade, pode-se perguntar em que o desenvolvimento dessa modalidade restrita de interdependência econômica contribui para o fortalecimento de sua economia e como a irrupção da proposta da ALCA pode, ao contrário, enfraquecer a *soberania* econômica do Brasil e colocar em perigo as fundações do MERCOSUL. Registre-se que as questões acima já comportam uma opção de princípio pelo MERCOSUL e uma recusa apriorística da ALCA, como parece ocorrer com a maior parte dos atuais comentaristas da economia brasileira.

Com efeito, muitas das questões que cercam o debate sobre as vantagens e desvantagens da ALCA para o Brasil e o MERCOSUL vem sendo contaminadas por uma espécie de *parti pris* ideológico, ou seja, uma posição de princípio que, por um lado, tende a recusar, em caráter absoluto, os fundamentos e as implicações econômicas da zona de livre-comércio hemisférica, aceitando, por outro lado, a estratégia política de *menor custo* do MERCOSUL para a economia brasileira ou a opção pela associação deste bloco com a supostamente mais benigna União Européia. São politicamente realistas ou economicamente racionais tais pontos de vista e correspondem eles aos interesses bem pensados da sociedade brasileira, que parece ter chegado a uma nova etapa de sua transição para a modernidade?

Esta não é a postura assumida por mim, que propugno um exame ponderado de cada um dos elementos em jogo, tendo em vista exclusivamente a formulação da melhor estratégia possível de inserção econômica internacional do Brasil. Caberia discutir cada um dos argumentos favoráveis ou contrários à ALCA, tentando separar o que se apresenta como realidade econômica decorrente da liberalização, ou seu possível desdobramento, daquilo que se poderia classificar como posicionamento político em relação ao projeto proposto pelos Estados Unidos para o continente. Outra distinção importante a ser feita é aquela que se refere ao que se poderia chamar de *componentes estruturais da ALCA* – seus elementos *imanentes*, em linguagem kantiana – e a simples mecânica do processo negociador, que vem se desenvolvendo desde a segunda metade dos anos noventa e promete estender-se até o início de 2005, pelo menos, segundo o que foi acordado em nível ministerial em Buenos Aires e ratificado na cimeira de Québec, em abril de 2001.

Com efeito, até a conclusão dessas negociações, cujos contornos específicos dependem muito do conteúdo do mandato negociador a ser atribuído pelo Congresso ao Executivo dos Estados Unidos, torna-se difícil especular sobre benefícios e ameaças da ALCA para a economia do Brasil e para o esquema do MERCOSUL. Pode-se, no entanto, antecipar, com base nas evidências até aqui demonstradas, que o legislativo e os negociadores americanos tendem a ver a construção da ALCA como um mero resultado da derrubada de barreiras latino-americanas aos produtos e serviços dos Estados Unidos, cabendo-lhes muito pouco fazer em termos de suas próprias barreiras, se não a eliminação geral, com as exceções de praxe, das tarifas normalmente baixas aplicadas na importação de produtos. Essa não tem sido a visão da diplomacia brasileira, que vem buscando colocar na mesa de negociações outros elementos importantes, com vistas a lograr um acordo final mais equilibrado, não apenas em termos de acesso a mercados – onde são evidentes diversos focos setoriais de protecionismo americano – mas também no que se refere a normas e disciplinas de política comercial, terreno no qual são igualmente claras as restrições aplicadas a produtos estrangeiros no mercado americano.

8. Cenário econômico e político do debate hemisférico

Um ponto precisa ficar claro no debate que se vai seguir. A compreensão do que seja um acordo de livre-comércio varia muito de perspectiva, segundo se faça uma análise acadêmica dos resultados da abertura econômica e da liberalização dos mercados ou se parta de evidências mais empíricas resultantes de um processo negociador concreto. Na primeira visão, geralmente de cunho economicista, a liberalização comercial, quaisquer que tenham sido sua amplitude e distribuição entre os parceiros, é vista como positiva, pois que conduz a uma alocação ótima de recursos e a uma utilização mais eficiente da dotação em fatores. Na segunda perspectiva, pode-se dizer que não existe, para a maior parte dos negociadores, essa figura utópica do *livre-comércio*, um conceito puramente imaginário, que só se materializa nos escritos dos teóricos acadêmicos, mas, na verdade, é dotado de pouco embasamento prático. Para esses negociadores, trata-se de lograr a melhor situação possível de reciprocidade no processo de abertura comercial, administrando áreas de liberalização progressiva em função das vantagens percebidas ou aparentes. Trata-se de um dilema teórico-prático que não poderá ser resolvido no presente texto, que tem apenas o objetivo de oferecer alguns elementos de reflexão sobre as opções do Brasil e do MERCOSUL, na presente fase de discussões sobre a consolidação interna e o aprofundamento do bloco sub-regional em face da opção hemisférica representada pela ALCA.

A discussão pode ser organizada em torno de algumas perguntas fundamentais, as mesmas que vêm sendo repetidamente colocadas pelos representantes dos meios de comunicação aos negociadores e estudiosos acadêmicos do processo hemisférico.

9. A ALCA pode fazer mal à saúde do Brasil?

A ALCA é desejável, benéfica ao Brasil, funcional para seus objetivos de desenvolvimento econômico e social?

A ALCA representa uma espécie particular no gênero integracionista, tratando-se de um processo de liberalização controlada dos mercados e de abertura administrada da economia, que já vem sendo aplicado pelo Brasil desde que ele assumiu compromissos negociais nesse sentido, em princípios dos anos sessenta (criação da ALALC), com maior ênfase, a partir dos esquemas bilaterais de integração com a Argentina (1986-88) e, de forma quadrilateral, com os demais parceiros do MERCOSUL (1991). Os cálculos sobre custos e benefícios desse gênero de abertura foram conduzidos de forma mais ou menos empírica pelos responsáveis políticos e

econômicos em cada uma dessas oportunidades e julgados compatíveis com as necessidades de desenvolvimento do Brasil, ainda que em nenhum dos casos se tenha alcançado a liberalização total e a integração completa dos mercados.

Do ponto de vista estrito da otimização das oportunidades econômicas, toda experiência de integração, ainda que na forma simplificada da eliminação de barreiras aduaneiras sob um regime de livre-comércio, é desejável, relativamente a uma situação de plena autonomia econômica, pois que correspondendo a uma etapa inicial de liberalização de mercados e de inserção nos circuitos da interdependência mundial, mesmo num âmbito geográfico mais restrito. Os economistas, procedendo a uma simulação teórica de caráter extremo, recomendariam aliás uma liberalização unilateral *erga omnes*, isto é, conduzindo à plena integração com o mundo, pois que permite, nesse caso, o livre fluxo de fatores e uma alocação ótima das dotações econômicas. Esse tipo de exercício ricardiano não foi, contudo, tentado por nenhum país da era moderna, tendo apenas se manifestado de maneira mais ou menos abrangente sob o capitalismo de vanguarda da Inglaterra vitoriana. Desde então, as experiências de liberalização têm sido conduzidas sob forma condicional e restrita, tendo alcançado maior desenvolvimento na Europa ocidental, nos diversos esquemas ali conhecidos desde o final dos anos quarenta (no BENELUX, na CECA, na Comunidade Européia, na AELC, na União Européia, notadamente). Todos esses exemplos têm confirmado empiricamente os pressupostos teóricos traçados pelos economistas sobre os benefícios da liberalização ampliada.

Não deveria, portanto, ser diferente para o Brasil, tanto no formato mais restrito do MERCOSUL como no esquema ampliado de uma futura ALCA, ainda que não se possa arriscar previsões mais positivas quanto a seu caráter funcional, ou não, para seus objetivos de desenvolvimento econômico e social. Em princípio, a resposta é positiva, ainda que de forma indireta, uma vez que a integração e a liberalização produzem situações de maior eficiência alocativa, conduzindo, *ipso facto*, ao aumento da produtividade, à expansão do emprego e à elevação dos níveis de remuneração. Deve-se, no entanto, observar que o processo de liberalização comercial, estrito senso, não tem como missão histórica *produzir* desenvolvimento, isto é, provocar transformações estruturais na formação social que envolve o sistema econômico, mas tão-somente produzir uma maior eficiência produtiva, o que por si só não gera distribuição de riqueza ou justiça social. A agenda desenvolvimentista é algo mais ampla que a forma de organização social da produção, implicando um complexo jogo de fatores políticos e sociais que ultrapassam em muito as possibilidades transformadoras da abertura econômica e comercial.

Resumindo, a ALCA pode ser benéfica para o Brasil, mas não se deve esperar que ela resolva todos os nossos problemas de desenvolvimento econômico e social no curto ou médio prazo. Estes só podem ser encaminhados internamente, com a mobilização de outros vetores de transformação estrutural – educação, capacitação profissional, investimentos em ciência e tecnologia, modernização institucional, etc. –, não de maneira exógena, a partir de um impulso originado no entorno econômico externo.

10. MERCOSUL e ALCA: *liaisons dangereuses*?

O MERCOSUL e a ALCA são compatíveis entre si? A ALCA não pode simplesmente dissolver o MERCOSUL e condená-lo ao desaparecimento, enquanto experimento sub-regional?

Em princípio, ALCA e MERCOSUL são plenamente compatíveis entre si e até complementares, uma vez que os esquemas de livre-comércio, mesmo baseados em processos

negociais autônomos e independentes, tendem a se reforçar mutuamente e a produzir eficiências dinâmicas que potencializam os ganhos alocativos. No que se refere especificamente ao caso desses dois esquemas americanos, pode-se argumentar que uma zona de livre-comércio maior tende a absorver e a diluir a menor, que foi o que ocorreu, comparativamente (no gênero união aduaneira), entre o BENELUX e a Comunidade Européia no decorrer dos anos setenta e oitenta.

Este não deveria ser o destino, porém, do MERCOSUL, que corresponde a uma etapa superior da família integracionista, suplementando seu compromisso de livre-comércio com as obrigações de uma união aduaneira (tarifa externa comum, política comercial comum) e visando alcançar, num horizonte histórico ainda indeterminado, uma situação de mercado plenamente unificado. Em outros termos, o MERCOSUL sobreviveria e até poderia aumentar seu grau de coesão interna ao enfrentar o desafio de uma zona de livre-comércio envolvente, mesmo se tratando, no caso da ALCA, potencialmente, de uma *super* zona de livre-comércio, que compreende aspectos pouco usuais nesse gênero de exercício (como compromissos em matéria de propriedade intelectual, política da concorrência, compras governamentais e outros compromissos setoriais não-estritamente comerciais). Na prática, é evidente que o *Mercado Comum do Sul* não passa, atualmente, de uma zona de livre-comércio deficiente e incompleta, pois que prejudicada pela existência de alguns setores restritos à abertura interna recíproca e de outros funcionando sob regime de comércio administrado. Sua união aduaneira *em fase de implementação* tampouco é consistente com os pressupostos teóricos e empíricos desse tipo de esquema, pois que tem de conviver com exceções nacionais à tarifa externa comum, regimes comerciais específicos a algumas situações nacionais *temporárias e excepcionais* e é de fato carente de uma administração aduaneira uniforme e dotada de regras claras (falta de um código aduaneiro ou disposições quanto à arrecadação fiscal, por exemplo).

Ainda assim, mesmo que o comércio intra-MERCOSUL seja absorvido e dissolvido no esquema mais amplo da ALCA, o MERCOSUL tenderá a sobreviver enquanto construção institucional, pois que resultante de uma decisão política no mais alto nível, que aponta no sentido de sua progressão contínua, ainda que lenta e por vezes intermitente, em direção a um mercado comum e talvez até mesmo a uma união econômica, a exemplo da Europa de Maastricht (pelo menos no que se refere à união monetária). Os perigos que cercam sua evolução comercial derivam mais dos desafios competitivos associados ao pólo econômico dominante e da força centrífuga do dólar dos Estados Unidos, do que da ALCA em si, que seria pouco relevante se fosse hipoteticamente subtraída a potência hegemônica. Mas, mesmo nessa situação extrema de eventual inoperância econômica do MERCOSUL em razão da preeminência absoluta dos Estados Unidos no esquema hemisférico, o projeto sub-regional do Cone Sul tende a sobreviver, pois que ele compreende bem mais do que simples compromissos liberalizadores, estendendo-se a entendimentos sociais, administrativos e de políticas setoriais outras que as meramente econômicas (justiça, turismo e cultura, ciência e educação, previdência social, entre várias outras), o que justificaria a continuidade desse projeto político e *societal*.

Resumindo, a ALCA representa um enorme desafio para a continuidade e para a afirmação da personalidade do MERCOSUL, mas a dissolução deste só se daria por expressa decisão e vontade dos dirigentes políticos dos países-membros, não em função da criação e implementação plena de uma zona de livre-comércio hemisférica, que de forma alguma eliminará, ao contrário até estimulará, o desenvolvimento de outras vertentes integrativas entre os países-membros e associados do MERCOSUL. Este tem um capital político e uma cultura própria que jamais serão alcançados no plano hemisférico, por mais poderosa e abrangente que venha a ser a ALCA no domínio econômico e comercial.

11. A ALCA e as economias do Brasil e do MERCOSUL

O projeto da ALCA não representa uma ameaça fundamental às economias do Brasil e do MERCOSUL, pelo fato de que sua vocação liberalizadora vai além da agenda tradicional de uma zona de livre-comércio, ou devido a que os elementos de assimetria estrutural são extremamente relevantes quando confrontados ao cenário mais homogêneo da América do Sul ou à dimensão mais modesta de todas as outras economias hemisféricas, à exceção dos Estados Unidos?

Sem dúvida, a pauta negociadora da ALCA vai muito além do que vinha sendo aceito como a agenda *normal* de uma zona de livre-comércio – que compreendia apenas liberalização do intercâmbio de bens, mais algumas disposições de caráter aduaneiro para evitar triangulação indevida. Abrange serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos e outros aspectos menos relevantes, segundo um programa de abertura e de regulação que já se convencionou chamar de *OMC plus*. Pode-se, no entanto, argumentar que a ALCA apenas antecipa, ou acelera, esses aspectos pouco usuais das *velhas* zonas de livre-comércio e que tanto o Brasil como o MERCOSUL encontrariam a mesma pauta de reivindicações liberalizantes numa próxima rodada de negociações comerciais multilaterais ou se decidissem empreender esforço similar com outros esquemas regionais (como a CAN, a UE ou outros grupos de países).

Nem tudo porém é tão-somente uma questão de tempo, já que a ambiciosa agenda da ALCA certamente coloca desafios de monta aos países do Cone Sul, em especial no que se refere aos diferenciais de competitividade nos diferentes setores que serão presumivelmente incorporados ao esforço liberalizador hemisférico (serviços, compras governamentais, investimentos, por exemplo). Mas, deve-se observar que os mesmos temas encontram-se previstos no exercício interno do MERCOSUL, processo extremamente complexo e tematicamente diversificado, a despeito mesmo do pequeno número de países engajados e da dimensão mais modesta de seus aparelhos produtivos e de serviços, em grande medida voltados para os próprios mercados nacionais. Mais uma vez neste caso, a ALCA coloca ao MERCOSUL o desafio de seu próprio aprofundamento interno, preservando áreas de preferência sub-regional num cenário mais amplo de liberalização progressiva no plano hemisférico. A homogeneidade cultural e a intensidade de vínculos intra-MERCOSUL deve atuar em seu benefício, estimulando negócios no âmbito sub-regional mesmo em face de oportunidades ou desafios potenciais no cenário continental mais vasto.

Alternativamente, os perigos presumidos ou efetivos para o MERCOSUL derivados do esquema da ALCA poderiam ser pressentidos a partir das assimetrias fundamentais que caracterizam as economias do Hemisfério, não apenas em termos de dimensão bruta (a chamada economia de escala), mas essencialmente em razão dos diferenciais intrínsecos de produtividade e de capacidade de penetração mercadológica. Ainda aqui, os perigos são mais supostos do que reais, uma vez que algumas vantagens comparativas naturais e dinâmicas dos países do MERCOSUL podem servir de contrapeso ou atuar em seu benefício, no confronto com a potência avassaladora do gigante do Norte. É de se esperar, por exemplo, que, mesmo depois de empreendido sério esforço de modernização produtiva e de *aggiornamento* tecnológico por parte dos países do MERCOSUL, os diferenciais de produtividade permanecerão importantes em relação àqueles observados em setores de serviços e ramos industriais nos quais os Estados Unidos já detêm uma liderança incontestável. Mesmo neste caso, os diferenciais de custos de mão-de-obra para serviços associados, particularidades dos mercados locais, diferenças ou especificidades culturais, assim como o simples fator da proximidade geográfica atuarão em benefício do Brasil e do MERCOSUL para uma ampla

gama de bens e serviços, produzindo, portanto, atração de investimentos e transferência de tecnologia num horizonte de tempo indeterminado depois de começada a implantação da ALCA.

Numa análise puramente econômica, aliás, a *ameaça* das assimetrias não apresenta a mesma relevância estrutural, se pensada fora de um esquema de capitalismo *nacional*. Com efeito, os economistas deduzem uma situação de maior racionalidade econômica intrínseca quando um país industrialmente menos desenvolvido se associa, num esquema de livre-comércio, a um parceiro mais poderoso, não quando dois ou mais países igualmente *subdesenvolvidos* empreendem a construção de um *mercado comum*. Daí as freqüentes críticas de economistas *liberais* ao esquema do MERCOSUL, cuja opinião é que o Brasil deveria abrir-se diretamente aos Estados Unidos, num exercício de comércio preferencial, pois tal situação conferiria mais vantagens a sua economia menos avançada, ademais de permitir o desenvolvimento das especializações produtivas. Na prática, como já constatamos, as situações de livre-comércio nunca são perfeitas, persistindo espaços de liberalização restrita e diversos mecanismos de proteção setorial que inviabilizam o pleno jogo da movimentação de fatores, idealizada pelos economistas teóricos.

Não se trata aqui de uma questão que possa ser resolvida *in abstracto*, podendo apenas ser equacionada no terreno concreto das negociações para a definição das regras da futura zona de livre-comércio hemisférica, assim como no domínio bem mais prático (e microeconômico) das associações produtivas que serão promovidas voluntariamente pelas próprias empresas, independentemente da vontade dos governos. Com efeito, as empresas, conhecendo o cenário ambiental em que terão de atuar num determinado setor, antecipam-se às medidas governamentais de *imposição* de novas regras, construindo alianças táticas e acordos pragmáticos com competidores e parceiros no seu setor de atividade, contribuindo assim para reduzir progressivamente tais assimetrias. Esse processo será tão mais rápido quanto mais desregulado e aberto for o mercado setorial em questão.

Não é certo, por exemplo, que as empresas brasileiras e as do MERCOSUL sejam invariavelmente menos *performantes* do que as dos Estados Unidos em todos os setores abertos à competição, assim como não é seguro que o diferencial mercadológico em favor das empresas multinacionais seja válido em todas as situações de acesso e de penetração em novos mercados. Segmentação da demanda, disponibilidade de fatores, apresentação dos produtos, identificação cultural e sobretudo capacidade adaptativa e imaginação criadora podem atuar em proveito de empresas locais em certas áreas de bens e serviços. O Brasil, historicamente, já demonstrou possuir uma enorme capacidade de *digestão* de novas tendências e de novas técnicas produtivas, não havendo razão para acreditar que ele não saberá responder ao desafio que a ALCA coloca para o seu sistema produtivo e para a sua capacidade inovadora. A passividade e o fatalismo nunca foram traços da personalidade brasileira.

Resumindo, a ALCA possui, sem dúvida, um certo potencial *destruidor* de empregos, em função das diferenças reais ou presumidas, de escala e de produtividade, entre as economias hemisféricas, assim como pelo fato de ela estender-se a uma gama tão ampla de setores que ultrapassa, por vezes, a capacidade *balanceadora* e a missão *restauradora* das condições *normais* de competição por parte dos governos nacionais. Sem embargo, os perigos são mais aparentes do que reais, na medida em que o próprio setor privado encontrará soluções pragmáticas para tais assimetrias, que representam outras tantas oportunidades para ganhos temporários antes que a liberalização regional se converta em verdadeiro processo de globalização. Neste caso, o excesso, ou a tentativa de regulação governamental pode dificultar, mais do que facilitar, o processo de superação das assimetrias existentes.

12. O fantasma das normas laborais e ambientais

Meio ambiente e normas laborais são fatores limitantes e negativos no esquema de negociações hemisféricas? Tais cláusulas vão bloquear a expansão do comércio ou o livre fluxo dos investimentos?

Tais normas, a exemplo das barreiras técnicas e outras medidas não-tarifárias que limitam ou obstaculizam o pleno acesso aos mercados, podem efetivamente constituir fatores limitantes a uma verdadeira liberalização hemisférica, pois que confirmam, se implementadas a partir de uma visão exclusivamente nacional da questão, o sistema de *arquipélago de economias* que caracterizou, durante muito tempo, a economia internacional. A dificuldade não está tanto na fixação de um determinado padrão, supostamente mais elevado, para equacionar problemas no campo trabalhista e na proteção do meio ambiente – algo continuamente tentado nos foros multilaterais –, mas em sua utilização abusiva, de forma unilateral, para bloquear a livre movimentação de bens, serviços e de capitais e tecnologias, inclusive mediante o recurso a sanções de natureza comercial. Essa possibilidade deve ser simplesmente vetada na mesa de negociações, pois que corresponde a uma reação protecionista daqueles que desejam *fazer girar para trás a roda da história*, ou seja, impedir que o capital se dissemine pelo planeta, aproveitando as melhores chances de custo-benefício para uma alocação *ótima* de recursos.

Parece ocorrer, nesse particular, uma curiosa colusão de interesses e de propósitos entre sindicalistas do Norte e seus contrapartes do Sul, entre ONGs de ecologistas das duas pontas do Continente Americano, entre refratários pragmáticos (por definição de direita) e opositores ideológicos (geralmente de esquerda) ao livre-comércio, ademais da já conhecida (e pouco santa) aliança entre antiglobalizadores de todos os quadrantes do Hemisfério. Normas laborais e ambientais converteram-se no terreno comum de luta de todos aqueles que se posicionam contrariamente à ALCA, seja pelos nobres motivos da defesa efetiva do meio ambiente e dos direitos humanos, seja por aqueles bem mais interessados (e por vezes mais mesquinhos) da defesa do emprego local ou de uma idílica produção saudável (e subsidiada), em fazendas familiares supostamente protegidas da concorrência selvagem introduzida pelas variedades geneticamente modificadas. O mais estranho, certamente, é ver sindicalistas do Sul defendendo empregos no Norte – uma vez que a introdução de normas laborais tem precisamente como objetivo impedir a *fuga* do capital, e portanto a transferência de empregos ao sul do Rio Grande – ou ecologistas, normalmente contrários à desigualdade inerente às estruturas econômicas internacionais, promovendo o protecionismo agrícola nos países desenvolvidos ou a manutenção involuntária de populações inteiras de coletores-extrativistas nas regiões tropicais em níveis próximos da miséria absoluta.

A formulação tentativa e a promoção ativa de normas e padrões ambientais e laborais mais avançados, quando combinadas aos estímulos adequados para a livre circulação de fatores, inclusive da mão-de-obra, pode, no entanto, atuar como elemento de melhoria nos padrões de vida da maioria da população, sobretudo nos países ainda em desenvolvimento, servindo para elevar a produtividade do trabalho e a *performance* geral das economias mais atrasadas. Sua vinculação a acordos de comércio tem a virtude, porém, de bloquear a disseminação desses mesmos padrões, que seus promotores querem ver implementados, uma vez que dificultam a mobilidade do capital e a transferência de tecnologia, pela simples razão de inibir os fluxos de comércio, em lugar de estimulá-los.

Resumindo, um sistema de códigos de conduta, de caráter voluntário mas de adesão progressiva, para padrões ambientais e laborais pode permitir superar situações de bloqueio *psicológico* que vêm contribuindo para contaminar o ambiente negociador da ALCA. Quanto

ao Brasil, consciente das limitações, mas também dos enormes progressos realizados nessas áreas, ele não parece ter algo a temer a partir da fixação de metas mais ambiciosas nos terrenos social e ambiental. A fixação de metas indicativas para a adesão progressiva dos países, mais do que a determinação de padrões uniformes para todos numa escala sincrônica de tempo, pode servir para reconciliar o capital e o trabalho, assim como ecologistas e empresas.

13. O abuso do *antidumping* e o escândalo dos subsídios agrícolas

Práticas abusivas de salvaguardas comerciais e de antidumping, assim como políticas deliberadamente distorcivas das condições de comércio, a exemplo das medidas de apoio interno na área de agricultura, podem falsear os resultados da ALCA, tornando o exercício liberalizador meramente retórico e desequilibrado?

Certamente, e aqui o Brasil e o MERCOSUL devem atuar com toda a determinação possível para eliminar as práticas mais danosas à liberdade de comércio, nos terrenos em que ele apresenta uma competitividade *natural* bastante superior à do parceiro, supostamente mais poderoso. Os Estados Unidos, com efeito, já declararam que pretendem deixar intocada, no processo de negociações da ALCA, sua panóplia de medidas de defesa comercial, numa postura contraditória com o espírito de qualquer negociação multilateral, na qual todos os elementos detentores de incidência nos fluxos de comércio devem ser honestamente objeto de exame e de eventual discussão quanto a sua adequação ao novo espaço econômico integrado.

Esse posicionamento tem menos a ver com a suposta consistência desses mecanismos nacionais de defesa comercial com as regras do GATT do que com o elemento de chantagem política exercida pelo Congresso contra a liberdade de ação dos negociadores do Executivo dos Estados Unidos. Trata-se de elemento puramente político, não sustentável em qualquer critério econômico de competição leal e de abertura negociada de mercados, e inteiramente dependente do exercício de uma efetiva capacidade negocial, que deve poder manifestar-se no caso do MERCOSUL e do Brasil, em particular.

Resumindo, um acordo de livre-comércio hemisférico, no qual determinados componentes da agenda permanecem unilateralmente inegociáveis – uma reprodução econômica do conhecido aforismo orwelliano segundo o qual no *socialismo comercial* todos são iguais, mas alguns são *mais iguais do que outros* –, não parece corresponder aos princípios aprovado em Belo Horizonte, em 1997, quanto ao equilíbrio de resultados e ao compromisso indivisível em benefício de todos.

14. A ALCA significa desnacionalização da economia brasileira?

A ALCA conduzirá à desnacionalização da economia brasileira? Subsistirão políticas setoriais em nível nacional? Diminuirá a margem de liberdade alocada à política econômica governamental?

A eventual *desnacionalização* – não de setores, mas de frações de mercados setoriais –, a partir da venda ou fusão de empresas brasileiras a gigantes estrangeiros, não será diferente ou em todo caso maior do que o que já ocorre no âmbito do processo de globalização atualmente em curso, que foi voluntariamente assumido pelo Brasil como um desafio importante a ser vencido, não como uma ameaça a ser evitada. Em nenhum dos processos conhecidos de ativa interdependência econômica, como são os existentes no âmbito da OCDE e *a fortiori* no seio da UE, diminuiu o papel do Estado ou enfraqueceu a economia nacional, pela simples razão de

o capital estrangeiro passar a participar com maior intensidade dos esquemas produtivos internos e dos circuitos locais de produção e distribuição. Ao contrário, as *pequenas* empresas locais adquirem dimensão nacional e a partir daí passam a atuar no plano internacional, constituindo um *capitalismo multinacional* que foi até agora o apanágio dos países mais avançados. Ocorreu assim nos casos de Portugal e Espanha, bem como da Itália, e não há porque descartar que tais processos venham a ocorrer igualmente no âmbito do Brasil e do MERCOSUL.

O Brasil tem, por certo, um crônico problema de déficit em transações correntes e de desequilíbrio na balança de pagamentos, que acompanhou todo o seu processo de industrialização. Mas tais fragilidades estão igualmente associadas ao ambiente geral dos negócios, mais do que à ausência de capacidade reguladora do Estado, que assumirá formas novas num cenário mais previsível de planejamento microeconômico. O fato de que parceiros estrangeiros passem a atuar em setores antes vedados ou mais limitados à presença de multinacionais não se traduz necessariamente numa desintegração automática das cadeias produtivas, antes numa integração destas a circuitos mais amplos nos planos hemisférico ou mundial.

É evidente, por outro lado, que qualquer acordo internacional que se faça em áreas ainda inéditas de regulação multilateral ou regional, como é o caso da ALCA – que parece apontar para um instrumento relativamente *intrusivo* em termos de políticas setoriais ou de mecanismos regulatórios – reduzida numa diminuição da esfera da soberania absoluta dos Estados nacionais e na redução ulterior dos poderes regulatórios dos legisladores econômicos e, na outra vertente, num aumento do grau de interdependência das economias e da margem de liberdade alocada aos agentes econômicos privados. Mas, isso é próprio das tendências atuais tanto do regionalismo como do multilateralismo econômico, assim como da própria agenda negociadora internacional, das quais participa o Brasil, em plena consciência de causa e tendo sempre como critério absoluto de atuação o interesse nacional na matéria. Entre esses critérios, não se situa o de privilegiar o capital estrangeiro em detrimento do capital nacional, mas, sim, o de atribuir a ambos um ambiente regulatório relativamente uniforme quanto às regras gerais de exercício da atividade, o que é conhecido em terminologia *gattiana* como tratamento nacional.

Em resumo, a internacionalização da economia brasileira e a constituição de firmas nacionais de dimensão internacional – algo presumivelmente desejado, mesmo pelo mais ferrenho opositor da ALCA e do capitalismo norte-americano – se darão, não no quadro de um suposto processo de *preparação* da economia brasileira para *enfrentar a concorrência externa* – período de tempo que é sempre indefinido e invariavelmente dependente de condições *ótimas* de políticas macroeconômicas, comercial e industrial, que nunca se realizam na prática –, mas no próprio bojo da globalização, seja ela restrita ao Hemisfério ou ampliada em escala planetária. Processos de *acumulação primitiva* nunca ocorreram de fato, a não ser nas análises *ex-post* que tendem a racionalizar a experiência histórica e a oferecer como *modelo* o que nunca passou de um processo único e original em termos de desenvolvimento socioeconômico de uma determinada formação nacional.¹⁴

¹⁴ Este último ponto apresenta uma certa importância (teórica) do ponto de vista da sociologia do desenvolvimento econômico, mas tem pouca relevância prática do ponto de vista do negociador governamental ou do estadista, que precisam responder às preocupações de suas respectivas clientelas, sempre inquietas com qualquer tipo de penetração estrangeira na economia nacional.

15. O Brasil pode ser condenado ao isolamento?

O Brasil estaria isolado se decidisse permanecer fora da ALCA?

Trata-se de uma decisão inteiramente política, a partir de uma hipótese extrema, mas que deverá ser tomada com base numa análise econômica e diplomática no curso do processo negociador. A ALCA não é o único processo negociador de que participam ou participarão o Brasil e o MERCOSUL, bastando, como exemplo, mencionar o processo birregional com a União Européia, os entendimentos no contexto da África austral e a opção preferencial no âmbito da América do Sul. As opções para o Brasil e para o MERCOSUL não estão fechadas, como alguns cenários mais pessimistas parecem antecipar. É bem mais provável, aliás, não existir uma ALCA, por razões que não teriam nada a ver com a oposição ou relutância brasileira (mas mais provavelmente com a relutância do Congresso e do próprio Executivo dos Estados Unidos), do que ser concluída uma ALCA sem a participação do Brasil.

Uma revisão de meio século do multilateralismo econômico e político revela que nenhum país de dimensões *respeitáveis*, seja ele *atrasado* ou desenvolvido, permanece isolado no cenário internacional. A experiência histórica da China, da Índia, da Rússia e dos próprios países desenvolvidos ocidentais, a começar pelos Estados Unidos e passando pelos grandes da Europa – hoje unidos no mais exitoso experimento de integração já conhecido – confirma que o isolamento é uma fase temporária e passageira de qualquer processo de emergência e consolidação de novas estruturas de poder econômico e político mundial. A posição do Brasil em relação ao sucesso – ou fracasso – das negociações da ALCA não deveria fugir a essa regra não-escrita da diplomacia contemporânea. O Congresso dos Estados Unidos, aliás, teria provavelmente maior responsabilidade nesse eventual fracasso, do que uma suposta *intransigência* do Itamaraty ou do governo brasileiro. Muito depende, em todo caso, da capacidade negociadora da diplomacia brasileira no terreno da barganha concreta em torno da ALCA, bem como de sua capacidade *explicativa* em direção dos públicos externo e interno. Nesse particular, o Brasil – dotado de uma diplomacia econômica que deita raízes nas primeiras décadas do século XIX – pode considerar-se bem servido e dispondo de enormes vantagens comparativas em relação a vários outros países do continente.



O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 23/10/2001

Painel 2

A experiência do NAFTA

Presidente: Pedro Sampaio Malan (Ministro da Fazenda – Brasil)

Expositores: Gilberto Dumas (Coordenador-Geral do Grupo de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo)
Jeffrey Schott (Representante do Instituto Internacional Econômico – Estados Unidos)
Fernando de Mateo (Coordenador-Geral de Negociações com a América Latina, ALCA e Europa. Secretaria de Economia – México)

Debatedores: Antonio Kandir (Deputado Federal – PSDB/SP)
Samuel Pinheiro Guimarães (Embaixador)
Paulo Sotero Marques (Jornalista do Grupo O Estado de S. Paulo, e correspondente em Washington – Estados Unidos)

Relator: Ricardo Wahrendorff Caldas (Professor de Ciências Políticas da Universidade de Brasília)

Trabalho apresentado:

- O discurso hegemônico do livre-mercado e a vulnerabilidade dos grandes países da periferia – *Gilberto Dumas*

APRESENTADORA – Senhoras e senhores, inicia-se neste momento o segundo painel do Seminário “O Brasil e a ALCA”. Presentes à Mesa o Exmo. Sr. Pedro Sampaio Malan, Ministro de Estado da Fazenda, que a preside; na condição de expositores, o professor Gilberto Dumas, o Dr. Jeffrey Schott e o Dr. Fernando de Mateo; como debatedores, o Exmo. Sr. Deputado Antonio Kandir, o Exmo. Sr. Samuel Pinheiro Guimarães e o jornalista Paulo Sotero Marques, e, como relator deste segundo painel, o professor Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas.

Com a palavra o Ministro Pedro Malan.

PEDRO MALAN – Na verdade, é motivo de grande satisfação estar aqui e uma honra presidir esta sessão, que conta com especialistas da qualidade, calibre, experiência e

profissionalismo daqueles que farão suas exposições e dos que serão os debatedores do tema que nos ocupará a partir de agora.

Entendo desnecessário apresentá-los a todos, porque são conhecidos. Mas não poderia deixar de registrar a enorme importância – na verdade, histórica – desta iniciativa do Presidente Aécio Neves de convocar uma reunião no Congresso Nacional, onde essas questões obrigatoriamente devem ser discutidas e aprofundadas, para tratar de temas tão relevantes como o de pensar o Brasil, pensar o mundo em que vivemos, pensar a inserção do Brasil neste mundo, como disse, não o mundo do século XIX, ou mundo do século XX, mas o mundo do século XXI.

O tema que nos ocupará é o NAFTA – este é o único tema que estaremos discutindo neste painel –, e quero fazer uma brevíssima intervenção, porque estou encarregado de controlar o tempo dos expositores e debatedores e não posso exceder no meu. Serei breve, apenas à guisa de introdução.

Qual a importância e o interesse do NAFTA? O grande interesse acerca do NAFTA está em três fatores principais. O primeiro é o de que o NAFTA foi o acordo inicial de integração comercial envolvendo países desenvolvidos – Estados Unidos e Canadá – e um país em desenvolvimento, o México.

Havia, até 1994, dúvidas a respeito de que acordo com essas características pudesse não atender aos interesses de parceiro de menor dimensão e desenvolvimento econômico e social relativo.

Passados seis anos e testadas essas dúvidas, o resultado preliminar é conhecido: o NAFTA – é forçoso reconhecer – teve impacto extremamente dinâmico sobre a economia mexicana, promovendo crescimento, investimento, e dando continuidade a uma série de reformas estruturais.

Esse acordo, de fato, teve extraordinário impacto sobre os resultados das exportações mexicanas, que passaram de 52 milhões de dólares, em 1993, para 166 bilhões de dólares, no ano 2000. A razão exportações/Produto Interno Bruto do México passou de 15% para 31% no ano passado. É verdade que as importações também se ampliaram, chegando a 174 bilhões de dólares no ano passado.

Sabemos todos que o comércio é uma via de mão dupla, e não existe na História nenhum grande exportador que também não seja um grande importador. Os dados aparecem em outros indicadores da economia mexicana. Estou seguro de que o Dr. Mateo analisará isso com mais profundidade, mas, depois de cair 6,2%, em 1995, a taxa de crescimento do PIB mexicano, de 1995 a 2000, foi de 5,2%, 6,8%, 4,9%, 3,8% e 6,9%. Um crescimento superior ao período pré-NAFTA.

A razão exportação/PIB, como disse, passou de 15% para mais de 30%, no período, e o crescimento real das exportações de bens foi, a partir de 1985, de 18,5%, 16,3%, 13%; 11,6% e 13,6%.

Portanto, não há dúvidas de que o México se beneficiou com um processo de integração. As economias maiores – Estados Unidos e Canadá – também melhoraram os seus indicadores de comércio.

O Canadá, que tinha um índice de exportações sobre o PIB da ordem de 26%, em 1990, passou a marca de 40%, em 1998, e chegou a 45% no ano passado. Os Estados Unidos, uma economia continental, com uma relação exportação/PIB de 10%, em 1990, chegou a 11,2% no

ano passado. Isso sem falar nos benefícios indiretos do acordo, em termos de redução do desemprego, alívio das pressões inflacionárias e ampliação das opções para o investimento relacionado ao comércio.

Seria equívoco acreditar que a repetição do NAFTA em outras realidades produziria automática e exatamente os mesmos resultados. México, Estados Unidos e Canadá, já detinham grau de trocas comerciais extremamente significativo e se beneficiam, obviamente, de sua ampla e extensa continuidade geográfica.

Ao mesmo tempo, é importante notar que o sucesso do NAFTA deu-se em momento de excepcional crescimento da economia norte-americana. Com a mudança do ciclo que ora se observa entre nós, a questão é saber em que medida a integração mostrará o mesmo dinamismo. Mas é um equívoco, a meu ver, partir do princípio de que o acordo vai passar a expor deficiências até então desconhecidas.

É inevitável que, de alguma maneira, o desenho e as características do NAFTA tenham impacto sobre a negociação da ALCA. Isso se dá não só pelo sucesso do NAFTA, como também porque é um modelo conhecido. Os entendimentos em curso no âmbito do Organização Mundial do Comércio, de um lado, e o NAFTA, de outro, acabam por estabelecer certos parâmetros que não podem ser deixados integralmente de lado na formação de acordo complexo como a ALCA, que envolve países de diferentes dimensões e diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social. O mesmo se aplica nas nossas discussões no âmbito das conversações do MERCOSUL, União Européia e até na nossa discussão no âmbito do MERCOSUL ampliado.

Pelo contrário, exatamente por causa dessas características, isso significa que devemos buscar soluções criativas. E esse é o maior desafio dos negociadores de todas as partes. Acredito que tanto melhores serão as condições de inovar e buscar soluções criativas e adaptadas às nossas características quanto mais pudermos aprofundar nossos conhecimentos sobre o NAFTA. Não apenas sobre os conceitos que presidiram a sua implantação, como, particularmente, sobre os seus resultados práticos.

Não poderíamos ter melhor grupo para discutir essa questão no painel de hoje. O Dr. Fernando de Mateo é um dos principais negociadores mexicanos desse acordo e profundo conhecedor de comércio internacional e da experiência mexicana no NAFTA e em vários outros acordos bilaterais do México com outros países. O Dr. Jeffrey Schott é um dos maiores especialistas no assunto, esteve envolvido diretamente na avaliação e evolução da expansão do comércio internacional e tem clara visão das questões norte-americanas a esse respeito. E o Gilbert Dupas é um dos maiores especialistas brasileiros no tema.

A apresentação dos três expositores terá o benefício de contarmos com debatedores da categoria do ex-Ministro e Deputado Antonio Kandir, do jornalista Paulo Sotero Marques e do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que acaba de tomar assento à mesa.

Sem mais delongas, quero dar início a este – estou seguro – promissor debate, passando a palavra ao primeiro dos expositores, o professor Gilberto Dupas.

Antes, porém, faz-se necessário dizer que recebi instruções dos organizadores deste encontro para limitar o tempo de exposição de cada apresentador a quinze minutos. Por isso, faço especial apelo para que nos atenhamos ao prazo, porque há uma longa programação para o resto do dia.

Com a palavra o professor Gilberto Dupas.

GILBERTO DUPAS – Muito obrigado, Ministro Pedro Malan, companheiros da Mesa, parece-me que a discussão do NAFTA tem de ser precedida de rápida introdução sobre a natureza do comércio internacional hoje e como ele se insere na lógica das cadeias produtivas globais.

É na fragmentação e nessa intensa diáspora da produção mundial que espalha pedaços e partes de produção pelo mundo afora, unificada pela tecnologia da informação, está a única forma de se entender a lógica do comércio.

O gráfico tradicional, para aqueles que, com razão, defendem a abertura econômica, que pretende mostrar o sucesso dessa política é basicamente este aqui. Não temos retroprojeto, mas vou indicar para os senhores. A partir da abertura econômica, em 1985, temos o PIB mundial consolidado, e o comércio mundial crescendo mais ou menos assim. De tal modo que, no período 1985 a 2000, o comércio mundial teria crescido duas vezes e meia a mais do que o PIB somado dos países do mundo, o que é, antes de tudo, uma anomalia macroeconômica de grande calibre. Se os PIBs são, entre outras coisas, a somatória líquida dos valores adicionados das produções globais, este gráfico apenas quer dizer, não necessariamente que o comércio é um fator autônomo ao PIB mundial, mas, simplesmente, que a produção mundial está espalhada por vários lugares do mundo, fragmentada nessa diáspora e trafegando via fronteiras. Para juntar partes e componentes a produtos finais, ela provoca volume aparente de comércio em dupla e múltipla contagem, o que, evidentemente, faz esse volume aparentemente exótico, mas que, na realidade, não é incoerente macroeconomicamente.

Isso é apenas a expressão de que a fragmentação da produção mundial permitiu que essa produção se espalhasse pelo mundo todo, juntamente com os investimentos com FDI necessário para suportá-la.

A questão seguinte é saber como os países puderam se beneficiar desse imenso crescimento do comércio e se houve certa apropriação qualitativa desse crescimento. Se examinarmos os vários países ou blocos, vamos perceber que – tirando a China, que é um caso excepcional, o seu comércio cresceu 240% nesse período – a participação do bloco Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia, no comércio mundial, cresceu 56%; a do bloco Coreia, Hong Kong, Cingapura e Taiwan cresceu 34%; a do México cresceu 45%, muito embalada pelo NAFTA, como disse o Ministro Malan; mas a do Chile cresceu 40%, a da Argentina cresceu 38%, e a do Brasil decresceu 26%. Caiu de 1,4% para 1% sua participação no comércio mundial.

Esse dado é importante porque, ao olharmos os países do NAFTA que estabelecem entre si claramente operação sinérgica e complementar de ótima qualidade e de características bastante peculiares e atípicas – México, Estados Unidos e Canadá –, podemos ser tentados a imaginar que o modelo NAFTA é a solução fundamental para o acerto de alguns grandes países da periferia nesse concerto do comércio internacional, porque o México poderia significar exemplo, digamos, eficaz dessa solução.

Portanto, vem um pouco a idéia de que o que é bom para o México eventualmente também seria bom para o Brasil. Vamos voltar a isso daqui a pouco.

Na realidade, ao olharmos o que acontece no NAFTA, onde o México de fato apropriou-se de grande parte do crescimento do comércio e o Canadá também cresceu seu comércio, numa integração sinérgica, sistêmica e de alta qualidade com os Estados Unidos, temos de olhar antes de tudo que efeito essa fragmentação fez da produção global dentro do próprio comércio americano.

Como os senhores sabem, o déficit de 400 bilhões do comércio americano poderia indicar, na abordagem econômica tradicional, uma produtividade, uma competitividade inadequada nos Estados Unidos, o que evidentemente está longe de ser verdade. A razão fundamental desse déficit hoje nos Estados Unidos é que basicamente esse fracionamento das cadeias produtivas das suas empresas globais é tão intenso que as filiais de empresas americanas hoje produzem na Europa, na Ásia, na América Latina, 2,4 trilhões de dólares, portanto, praticamente 25% do PIB americano. Desses 2,4 trilhões de dólares, que são esses fragmentos de produção global que as empresas americanas produzem fora dos Estados Unidos, 700 milhões são exportados para os Estados Unidos.

Esse fenômeno não é só americano. Se olharmos, por exemplo, as empresas estrangeiras de produção de partes ou de produtos finais sediadas no território americano, veremos que elas faturam 1,9 trilhões de dólares, portanto, cerca de 20% do PIB americano.

O entendimento dessa lógica é fundamental hoje, se quisermos entender a natureza do comércio internacional. É a maneira pela qual podemos nos apropriar positivamente de parte deles.

Por outro lado, o Investimento Direto Americano (FDI), necessário para sustentar esse imenso fluxo de diáspora da sua produção global, evidentemente centrou-se em grande parte no Canadá, 8% no total, na Ásia 18%, mas principalmente na Europa, onde os Estados Unidos têm aproximadamente 55% do seu total de investimento de estoque, de investimento direto, que cresceu substancialmente na década de sessenta. Quer dizer, esse fluxo não busca apenas mão-de-obra barata, busca *clusters* tecnológicos, proximidade dos mercados mundiais, etc.

Ora, se o NAFTA aparentemente foi uma solução harmônica e sinérgica para esses três países, convém-nos focar particularmente a questão do México, pela semelhança conosco – aquele é um grande país periférico da economia mundial –, principalmente na avaliação da integração brasileira à ALCA, que eventualmente pode ser parecida com a questão mexicana. Minha conclusão é a de que está longe de ser.

Na realidade, nesse aspecto, estou convencido de que o que é bom para o México não é bom para o Brasil. Por quê? Por duas razões fundamentais. A primeira delas: a fronteira porosa americana/mexicana estabeleceu situação absolutamente *sui generis*, em que o bolsão de mão-de-obra barata mexicano pôde trafegar em dois sistemas: para o Norte, através da fronteira porosa – toda vez que há um ciclo de expansão nos Estados Unidos, contaminando o mercado americano, ele é irrigado com mão-de-obra barata informal. E é importante que a assimilação seja clandestina, porque, em sendo clandestina, nos momentos de reversão do ciclo, pode ser empurrada de novo para baixo dos poros da fronteira e fechado o aumento de guarda de fronteira.

Então, primeiro, há esse movimento de baixo para cima, no sentido do trabalho informal, e há as maquiladoras em território mexicano, que evidentemente significam, na linha de complementaridade e especialização, enorme parte desses 165 bilhões de dólares, que o Ministro Malan mencionou como sendo as exportações mexicanas, dos quais cerca de 70% são para os Estados Unidos.

Se os senhores analisarem a relação entre o custo da mão-de-obra mínima, de mínima qualificação americana e mexicana, a partir da crise mexicana dos anos oitenta, verão que ela se manteve durante todo esse período aproximadamente dez vezes menor. Atualmente, o custo com encargos da mão-de-obra de mínima qualificação nos Estados Unidos é de treze, catorze dólares e, no México, de aproximadamente 2,70 dólares, com todos os encargos.

Essa vantagem com a fronteira porosa, absolutamente disponível para essa irrigação no sentido vertical e nos sentidos superior e inferior, estabeleceu para o México oportunidade extremamente original e absolutamente atípica, que lhe permite realmente explodir suas exportações em 165 milhões de dólares, hoje. Mas, por outro lado, não lhe garantiu equilíbrio comercial. Pelo contrário, apesar disso, o México tem de importar cerca de 175 milhões de dólares, basicamente em função da lógica de adição de valor, e, portanto, até o México, que exporta 165 milhões de dólares, precisa lidar com um déficit comercial que necessita ser complementado com a entrada de capitais e, obviamente, com investimento direto.

No entanto, o México aproveitou essa oportunidade de maneira, parece-me, inteligente, usando, digamos, esse espaço para uma integração original que lhe permitiu um projeto de país que, se é ótimo para os Estados Unidos, certamente lhe é bastante razoável.

A consequência disso é que a abertura mexicana veio simultaneamente com dois efeitos: uma imensa internacionalização das suas exportações. Se olharmos as vinte maiores empresas exportadoras da América Latina, veremos que, em 1999, as oito ou nove maiores são mexicanas, tirando apenas a empresa de petróleo da Venezuela; e se olharmos quem são essas empresas mexicanas, veremos que são a General Motors, do México, a Volkswagen, a Chrysler, a IBM, a Ford, a Nissan, etc. Basicamente, a exportação fundamental do México está inserida na lógica das tarifas produtivas globais e, assim, o México conseguiu inserção bastante interessante.

Por outro lado, o processo de privatização mexicano, que foi tão intenso quanto o brasileiro ou quanto o argentino, em termos, permitiu que o México, utilizando sinergias internas de seu capital local, viabilizasse grupo de empresas que têm chance hoje de jogarem no mercado internacional com *players* internacionais mexicanos.

Se os senhores olharem as vinte maiores empresas privadas nacionais da América Latina, verão que as cinco primeiras são mexicanas e que as duas seguintes são brasileiras. Na realidade, temos entre elas oito empresas mexicanas, quatro brasileiras, uma argentina e uma chilena.

Fundamentalmente o México, por meio dessa sua inserção absolutamente atípica e original, conseguiu não só uma apropriação de parte importante do fragmento dessas cadeias de empresas internacionais americanas, como também conseguiu fazer com que seu capitalismo nacional desenvolvesse condição e capacitação para gerar um grupo relativamente interessante de empresas mexicanas, que podem ser transnacionais, o que é um fator bastante importante.

Muito bem. Se analisarmos hoje o NAFTA e o restante do continente latino-americano, vamos ver que a simetria fundamental é a simetria de PIB *versus* população. Se o NAFTA tinha 10,2 trilhões de dólares de PIB – pelos dados que tenho, de 1999 –, os três países sozinhos tinham 87% do poder econômico do continente. Em termos de população, esses países tinham 49%.

É essa a simetria que nos garante alguma oportunidade na discussão da lógica e da estratégia de inserção, porque, na realidade, a expansão dos mercados à margem das grandes populações americanas está olhando fundamentalmente os grandes países da periferia, onde o consumo de calça Lee, tênis Nike, Coca-Cola, telefone celular e, daqui a pouco, Internet, que já está em 70% das residências dos Estados Unidos, enquanto aqui no Brasil está em somente 3%. Os mercados centrais estão saturados.

Então, na realidade, o olhar das grandes corporações para a população em crescimento de renda na margem é que lhes faz definir o interesse estratégico e fundamental dos mercados.

É sobre esse interesse estratégico que reside ou residiria nosso espaço de barganha com relação à definição de políticas que nos permitam fazer com que a inserção na lógica das cadeias agregue valor e não gere, perversamente, situação semelhante à do MERCOSUL, por exemplo. No seu período de glória – entre 1992 e 1998 –, teve condições de elevar as exportações em 60%, mas acabou tendo que elevar as importações em 150%, gerando déficit estrutural e expressivo na balança comercial que só foi possível manter por meio de política bastante forte de entrada de capitais externos, especialmente do Foreign Direct Investment – FDI, que tem os seus limites definidos em virtude do contorno da lógica de *time* das privatizações.

Então, o NAFTA e o restante do continente têm duas assimetrias: poder econômico/PIB e populações. É nesse espaço que podemos fazer barganhas. E como o NAFTA, especialmente os Estados Unidos, o líder hegemônico mundial, protege-se do seu próprio discurso de abertura? Não vou repetir os dados, pois V. Sas. os têm ouvido aqui com frequência. O que acontece, por exemplo, com o subsídio agrícola americano? Ele evoluiu, no final da Era Clinton, de 35% para 70%, basicamente, da renda líquida de agricultura. O ex-Presidente Clinton imaginava que teria de ceder na rodada de milênio. Essa rodada não aconteceu, e ele foi substituído por um republicano que acabou elevando esse índice.

Ao lado do subsídio agrícola, essencial para a manutenção da lógica hegemônica, existe também subsídio industrial recentemente descoberto em virtude da lógica do fracionamento das cadeias globais.

V. Sas. sabem que a União Européia, há três meses, ganhou causa judicial contra os Estados Unidos e as suas empresas, porque o fracionamento da produção mundial por todos os territórios, inclusive pelos paraísos fiscais, permite abatimento de Imposto de Renda das corporações americanas, considerado subsídio pelo critério da OMC. Portanto, na primeira ação judicial, a União Européia poderá receber, inicialmente, mais de cinco bilhões de dólares em indenizações.

Portanto, o bloco NAFTA, capitaneado pelos Estados Unidos, sabe muito bem como se proteger com subsídios, não só agrícolas, mas também industriais. E faz isso bem, com a força de país hegemônico que conduz o processo com bastante competência.

Em suma, essa é a dificuldade fundamental. E reafirmo: a integração que o México conseguiu, especialmente com os Estados Unidos, não serve de exemplo para o Brasil, porque se trata de integração bastante original, pelo menos em vários aspectos.

Por outro lado, a recessão atual, temporária ou não, devido aos atentados terroristas, apresenta variável nova à discussão, ou seja, a vontade política americana de consolidar o NAFTA ou de expandir a ALCA, tema que outros palestrantes vão debater aqui em outra oportunidade. Mas, certamente, é variável adicional que, no meu entendimento, tenderá num primeiro momento a firmar certo isolamento do bloco NAFTA e certo desconforto do México, mantendo o centro da lógica sobre os Estados Unidos, para que mais tarde, eventualmente, os olhos americanos se abram novamente para o restante da América Latina.

São essas as considerações que eu queria tecer. A explicitação da lógica das cadeias globais é fundamental para o entendimento da própria lógica do NAFTA e da possibilidade de ganhar espaço na integração mundial, tirando vantagens ou não.

Muito obrigado.

PEDRO MALAN – Agradeço ao professor Gilberto Dupas a excelente apresentação e congratulo com S. Sa. por ter cumprido o tempo previsto. Espero que os outros façam o mesmo.

Sem mais delongas, passo a palavra ao professor Jeffrey Schott.

JEFFREY J. SCHOTT (*Exposição em inglês.*) – Muito obrigado. Primeiramente, gostaria de agradecer à Câmara dos Deputados por me ter convidado para participar deste importante seminário. Estou muito honrado de estar presente, principalmente por estar sentado ao lado do Ministro Pedro Malan, homem muito respeitado em todos os mercados financeiros internacionais. É um prazer estar nesta Casa.

O assunto a que vou me referir é a construção da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) com base na experiência do NAFTA.

Acabei de publicar o livro *Perspectivas para a Área de Livre-Comércio das Américas*, que analisa os acontecimentos relativos ao desenvolvimento econômico no Hemisfério Ocidental, desde a reunião global de Miami, há sete anos. Há necessidade de melhorar o desenvolvimento econômico nessa área. Para isso temos de analisar a experiência do NAFTA. Será que podemos tirar alguma lição com a experiência do NAFTA para desenvolver a Área de Livre-Comércio das Américas? De algum modo, as duas iniciativas são comparáveis. Em ambos os casos, os Estados Unidos dominam o cenário econômico, com 85% do PIB da América do Norte, e com 75% do PIB do Hemisfério Ocidental. Ambas iniciativas unem países desenvolvidos e países em desenvolvimento e cobrem variados temas que procuram eliminar barreiras ao comércio e investimentos com limitadas exceções. Este é outro ponto ao qual quero voltar brevemente.

Ambas as iniciativas são impulsionadas por objetivos políticos, que são iguais ou de importância diferente. Diferentemente do NAFTA, a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) envolve trinta e quatro países com grandes diferenças de tamanho e nível de desenvolvimento econômico. No NAFTA, a proporção do PIB dos Estados Unidos e do México, era de vinte para um. Na ALCA, a economia americana é treze vezes maior que a do Brasil e chega a ser até cem vezes maior que toda a economia combinada da América Central e de todos os países do Caribe. Ou seja, representaria o grosso da participação na ALCA.

Não posso deixar de falar sobre acordos regionais, como o do MERCOSUL, que gerou comércio inter-regional, e vou mencionar algumas lições extraídas da experiência do NAFTA. Se houver tempo, falarei também, resumidamente, sobre a evolução da própria ALCA.

A primeira lição, talvez a mais importante e fundamental a se aprender é que o NAFTA foi idealizado para promover o crescimento econômico, estimular a competição dos mercados domésticos, reduzir a inflação e promover o investimento tanto interno quanto estrangeiro. Funcionou e tem funcionado bastante. Sabemos pelas várias estatísticas que as empresas norte-americanas são agora muito mais eficientes e produtivas. Elas se reestruturaram, e conseguiram tirar vantagem da economia de escala de produção e também de especialização. Esse é um dos maiores benefícios que obtivemos com esse tipo de acordo. Mas, ele só pode ser feito se as políticas internas de fato propiciarem o ambiente favorável para que se expanda a atividade econômica. Esse é, de fato, um requisito importante e relevante para este Seminário.

De 1995 ao ano 2000, o México cresceu a uma taxa média de 3,6% e, apesar da grande recessão do ano de 1995, apesar da crise, teve um crescimento robusto. O NAFTA contribuiu para o crescimento do comércio entre os Estados Unidos e o México. Depois de entrar em vigor, o comércio entre os dois países triplicou. Um ano antes de o NAFTA ter início, em

1983, o intercâmbio era de 81 bilhões de dólares. No ano passado o valor foi de 248 bilhões de dólares.

O comércio do bloco NAFTA aumentou também com o resto do mundo. E qual é a lição que podemos tirar disso para a ALCA? Que é grande o potencial de expansão dos mercados da América Latina. Se esse crescimento foi atingido no NAFTA, sem problemas, aqui seria bastante significativo.

Gostaria de dar um exemplo com relação a isso. O comércio entre o Brasil e Estados Unidos, como já foi dito, tem crescido bastante nos últimos dois anos, a 20% ou 30% por ano. Isso ainda é muito pouco, porque eram 29 bilhões de dólares no ano passado, comparando-se ao comércio entre os Estados Unidos e o México, que foi de 248 bilhões de dólares.

Se o Brasil tivesse o mesmo acesso ao mercado americano que tem o México, e se os Estados Unidos tivessem o mesmo acesso ao mercado brasileiro que têm ao mercado mexicano, ajustando-se as diferenças com o tamanho do mercado, é claro, e também levando em conta as distâncias geográficas, poderíamos estimar que o comércio bilateral depois da introdução da ALCA seria triplicado, talvez entre setenta a oitenta bilhões de dólares pelo menos, depois do início de um regime de livre-comércio.

Há oportunidades fantásticas de expandirmos nosso comércio bilateral e aumentarmos nossas relações de investimento além dos valores atuais. Há uma lição muito importante a ser aprendida com a experiência do NAFTA.

A segunda lição, o NAFTA e a ALCA, como todos os pactos de comércio, criam oportunidades, mas não garantem as vendas. Para promover o crescimento sustentável e tirar total proveito dessas oportunidades, a importância da política macroeconômica deve aumentar dentro e fora dos países. Medidas monetárias de câmbio e de taxa de juros devem ser tomadas. O NAFTA não fez isso, mas criou, sem dúvida, incentivos para os países-membros, a fim de cooperarem de maneira mais íntima com relação a esses assuntos. Já que cada país tem interesse no bem-estar econômico de seus parceiros, a existência do NAFTA foi importante nas decisões americanas de subscrever o pacote de resgate do peso mexicano em 1995.

Outras considerações dependem dos esforços, até mesmo do MERCOSUL, para criar políticas macroeconômicas e gerenciar as pressões relacionadas às diferenças entre as taxas de câmbio.

A terceira lição é que os acordos de livre-comércio colocam os países em níveis diferentes de desenvolvimento econômico. Essas foram as grandes revelações do NAFTA. As obrigações devem ser implementadas de modo a refletir as diferenças econômicas, com a implementação assimétrica de obrigações comuns. Assinar um acordo de livre-comércio não é a mesma coisa que assegurar o próprio livre-comércio. Algumas reformas no comércio são implementadas imediatamente no momento em que o acordo entra em vigor; outras demoram mais algum tempo. Em circunstâncias limitadas, algumas reformas serão adiadas indefinidamente. O NAFTA, por exemplo, concedeu de cinco a dez anos para que todas as barreiras fossem derrubadas, e quinze anos, até janeiro de 2009, para a liberalização das barreiras agrícolas impostas à economia americana e mexicana.

Será que ALCA precisará estabelecer períodos mais longos de transição? Com poucas exceções por países e produtos, não acredito que isso seja necessário, por duas razões: primeiro, os países ocidentais continuam a se liberalizar com relação às áreas de livre-comércio e lutam por pactos, tanto na América do Norte quanto na América do Sul. Isso é bem visto ao longo do tempo; segundo, muitas vezes os governos aceleram a implementação dos

compromissos da Área de Livre-Comércio, uma vez que ela está funcionando. Isso se deve à demanda das indústrias que querem adequar suas estratégias e se anteciparem às necessidades do novo regime. Esse fenômeno ocorreu na Europa, com o anúncio dos mercados de livre-comércio, e na América do Norte: no Canadá e nos Estados Unidos. Os investidores chegaram ao México muito antes de o NAFTA ter sido assinado. O progresso junto à ALCA será de fato sinal bastante poderoso para os investidores estrangeiros, que acirrarão mais investimentos para a Área de Livre-Comércio das Américas.

Preparei uma lista de recomendações em áreas específicas, incluindo a agricultura, e também em relação às regras de origem. Elas têm enorme importância para os negociadores comerciais por causa do debate político.

Nestes últimos minutos gostaria de mencionar um tema específico, que provoca muitas emoções, tanto nos Estados Unidos como no Brasil: o *antidumping*.

Neste particular o NAFTA não trabalhou com eficiência, e o assunto foi renegado – tanto o *antidumping* como os subsídios. O único aspecto do NAFTA que trata do *antidumping* é a criação de um mecanismo para a resolução de conflitos, que de fato acelera a revisão judicial de qualquer tipo de determinação definitiva com relação ao *antidumping*. O assunto constitui um problema crucial nas negociações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos. Quanto analisamos a situação dos países envolvidos, vemos que quase todos os casos se situam na área da siderurgia, que é sempre motivo de debate. A questão do aço precisará ser discutida muito antes de a ALCA concluir as suas negociações, pois há urgência em lidar com a reestruturação desse setor, como já acontece nos Estados Unidos devido à falência de importantes empresas produtoras de aço. Nas negociações internacionais os americanos sempre levam em conta os problemas representados por essa capacidade ociosa. Há outros assuntos que devem ser tratados antes de 2005, e resolvidos de forma satisfatória. Dentro da ALCA o *antidumping* precisa ser resolvido, e os Estados Unidos vão empenhar-se em resolver essa questão, que constará da agenda das negociações dentro da ALCA e até mesmo na própria OMC, havendo forte resistência do Congresso americano a qualquer mudança na legislação vigente.

Relembro uma lição parecida que aprendi quando era negociador comercial, há vinte e cinco anos, na rodada de Tóquio. Os Estados Unidos criaram restrições às importações brasileiras mesmo sem terem confirmadas suspeitas de ocorrência de *dumping*. O Brasil solicitou então que tais importações fossem submetidas a um *injury test* (teste de danos), ao que o Congresso Americano reagiu afirmando não poder mudar a lei. Os negociadores americanos ponderaram que se o Brasil e os Estados Unidos voltassem com um bom acordo, eles reconsiderariam. Voltamos com um bom negócio, chamado de Acordo da Rodada de Tóquio, e o Congresso mudou a lei americana. Não quero dizer com isso que os embaixadores e os negociadores não terão uma tarefa difícil na construção das bases para um regime de livre-comércio, que seja satisfatório ao interesse americano, permitindo mudanças significativas na atual lei americana. Acredito que ainda há muito espaço para trabalharmos conjuntamente para que o Congresso possa trabalhar de maneira efetiva. Acho que essa será uma lição importante para a ALCA. Devemos deixar de lado o emocional, evitando que um trabalho sério deixe de ser realizado. Ele tem de mostrar resultados em 2005.

Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (Pedro Malan) – Agradeço ao professor Jeffrey Schott a excelente exposição e por ter obedecido exatamente ao tempo estabelecido a todos os participantes do debate, por decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves.

Peço aos organizadores que reduzam o grau de luminosidade do auditório. O Ministro Pedro Parente agradece.

Concedo a palavra ao Dr. Fernando de Mateo, que apresentará a perspectiva mexicana sobre o NAFTA, pelo tempo de quinze minutos.

FERNANDO DE MATEO (*Exposição em espanhol.*) – Sr. Ministro, gostaria de agradecer a V. Exa. o convite que recebi dos senhores. É uma honra para mim estar participando deste painel.

Começarei apresentando algumas transparências.

Primeiramente, quero dizer que o México é um país que tem tratados de livre-comércio com trinta e um países no mundo inteiro. Como os senhores podem ver, temos o NAFTA e tratados com todo o Mercado Comum da América Central, com quatro países da América do Sul, todos os países da União Européia e todos os países da Associação Européia de Livre-Comércio.

O que fizemos para que o México se convertesse num país com rápido crescimento médio na área do comércio, na última década, de 15,3%? Os senhores podem ver aqui como o resto dos países cresceram. Não vou explicar o crescimento de cada um. Não há tempo para isso.

O México se converteu no sétimo país comercial do mundo, tomando a União Européia como unidade, com crescimento, desde que entrou em vigor o Tratado do NAFTA, de 16,5%. Com cada um dos países com os quais temos tratado de livre-comércio, houve crescimento muito importante na área do comércio. O crescimento do comércio bilateral de cada um deles foi muito maior.

Os senhores podem ver no gráfico o seguinte: o Chile teve crescimento de 66,3%; a Venezuela, 100%. Todo esse crescimento ocorreu desde que entrou em vigor cada um dos tratados. Em um ano, o comércio com a União Européia cresceu 21%.

Os senhores talvez possam dizer que estou sendo presunçoso. Mas o que quero dizer são duas coisas: os tratados de livre-comércio, como disse o Sr. Ministro no início, podem curar tudo e resolver todos os problemas. Eles só não curam mal de amor. Eles têm de estar acompanhados de políticas monetárias saudáveis, mas esses tratados ajudam o desenvolvimento econômico. Se os senhores notarem, a linha azul mostra o crescimento do Produto Interno Bruto do México nos últimos anos. Em 1995, o Produto Interno Bruto caiu 6,2%. Mas as exportações cresceram, em termos de produto, 5,2%. Isso quer dizer que, mesmo com o crescimento das exportações em 1995, o Produto Interno Bruto caiu mais de 11%. E os senhores podem perceber que em cada um desses anos o crescimento do PIB foi responsável pelas exportações em mais de 50%.

O que isso quer dizer? A cada ano, as exportações contribuem pelo menos com metade do crescimento do Produto Interno Bruto. Os senhores podem ver no gráfico com a linha verde que o salário aumentou a partir de 1995. A linha azul mostra o custo de trabalho unitário; e a outra, o índice da produtividade do trabalhador. Isso não é o todo, mas grande parte devido às exportações.

Então, por que foi feito o acordo de livre-comércio? Em primeiro lugar, deu-nos acesso a mercados em trinta e um países. Naturalmente, as exportações estão concentradas na América do Norte. Isso é certo. Nossas importações também. Além de nos dar acesso a trinta e um países no mundo, obtivemos insumos com preços e qualidades internacionais e nos abriu a

possibilidade de adquirirmos tecnologias modernas e de ponta. Foi o que conseguimos durante os últimos anos.

Melhoramos os serviços – o Sr. Mário Marconini falará sobre eles –, que se tornaram parte fundamental da nossa economia. Com serviços modernos, preço e qualidade internacionais, ganhamos uma indústria moderna, que poderá crescer significativamente. É o que estamos conseguindo com o tratado de livre-comércio. Os importadores mexicanos têm certeza do êxito.

Houve problemas com os Estados Unidos. Temos um mecanismo de solução de controvérsias que funciona – isso foi assinalado pelo expositor que me antecedeu – e cria um marco atrativo para o investidor. Isso se converteu em interesse importante para países emergentes: estimular o crescimento econômico.

Fala-se muito sobre as máquinas. Mas se os senhores verificarem, o conteúdo nacional bruto da máquina, em 2000, foi de 23,7%. Em julho deste ano, subiu para aproximadamente 25%. O conteúdo nacional está crescendo aproximadamente 30% ao ano. O conteúdo nacional líquido de importações totais, incluindo máquinas, é de 30%. Evidentemente, as máquinas aqui representam aproximadamente 47% das exportações brasileiras. Estamos falando também de 40% das exportações de outras manufaturas.

Estamos tratando basicamente de duas coisas. Com relação à primeira, não temos conteúdo nacional reduzido. São processos produtivos simples. E temos um desafio. Por exemplo, o México está exportando 290 milhões de calças *jeans* ao ano para os Estados Unidos. Ele está investindo alguns milhões nos Estados Unidos. Estamos fabricando com tecido mexicano. Se o senhor for a uma loja de produtos mexicanos nos Estados Unidos comprar – como podem ver – uma televisão, constatarão que ela é mexicana. Aproximadamente 80% das televisões vendidas no México são mexicanas.

No México, o Sul é a parte subdesenvolvida; o Norte, a desenvolvida. Os senhores podem ver como, em diferentes Estados, estamos criando áreas que seriam voltadas à produção industrial, verdadeiras indústrias do vale do silício mexicano em Jalisco, no Estado de Guadalajara.

Aqui vemos também como, há alguns anos, a produção mexicana estava concentrada no México em Monterrey e também na cidade de Guadalajara. Os senhores podem ver como foi sendo transferida para o sul a produção mexicana destinada à exportação.

Yucatán era um estado que, há alguns anos, só atraía o turismo, nada mais. Agora há trabalho para muitos setores. Aqui vemos como o comércio exterior entrou em cada uma das regiões. Nessa parte verde escura, os senhores podem ver o comércio exterior e o resto da parte do sul, da península de Yucatán. Insisto que o comércio exterior não resolve todos os problemas. Temos outros setores para trabalhar também.

Foi o que negociamos com todos os tratados de livre-comércio. Esse seria o acesso ao mercado relativo, ao investimento que conduz o setor público. Foi tudo negociado em relação ao NAFTA. Negociamos dentro de cada um dos tratados do livre-comércio da América Latina e da União Européia. Há vários aspectos. É o que estamos vendo sobre a ALCA.

Sr. Presidente, se V. Exa. me permitir, gostaria de mostrar-lhes quando vão ficar livres de tarifas todos os mercados que há no nosso tratado de livre-comércio.

Em 1998, eles ficaram isentos de taxas. Em 1º de julho, ficamos livres de impostos. E parte dos produtos agrícolas, em 2003, também ficará isenta de taxas com a União Européia. Gostaria apenas de mencionar isso.

Estou à disposição dos senhores para qualquer esclarecimento.

Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (*Pedro Malan*) – Agradeço ao Dr. Fernando de Mateo a excelente e extremamente informativa exposição. Sem mais delongas, embora fosse meu desejo tecer alguns comentários, o que farão pessoas mais qualificadas aqui presentes, concedo a palavra, por dez minutos, ao Deputado Antonio Kandir.

ANTONIO KANDIR – Em primeiro lugar, gostaria de parabenizar os três expositores pela qualidade das apresentações.

Há cinco aspectos que gostaria de comentar e que ficam claros a partir da experiência do NAFTA e das exposições de hoje. Vemos que o processo de liberalização comercial tem o grande potencial de melhorar a qualidade das instituições de política econômica, a própria política econômica e a *performance* econômica dos países.

Em segundo lugar, e nesse particular a experiência mexicana é muito rica, um dos caminhos para o maior sucesso no processo de liberalização comercial é não pensar num único acordo, mas em vários acordos simultâneos.

A terceira observação: temos que reconhecer que a experiência do NAFTA é muito interessante, mas tem algumas especificidades que prejudicam a idéia de considerar a ALCA simples extensão do NAFTA.

A quarta observação: qualquer acordo comercial que inclua os Estados Unidos é sempre enorme oportunidade. Afinal de contas, dados de 2000 revelam que os Estados Unidos importaram do mundo um um trilhão e 441 bilhões de dólares. Qualquer acordo comercial interessa, a princípio. Interessam-nos vários acordos comerciais simultâneos; interessa-nos sempre acordo comercial com os Estados Unidos, pelo potencial que têm.

A quinta observação: qualquer acordo comercial com parceiro de tal peso, ao mesmo tempo que é grande oportunidade, pode representar grande risco. Esse risco decorre exatamente do poder econômico do parceiro, que permite impor determinadas regras do jogo depois da realização de alguns acordos.

A exposição do Dr. Fernando de Mateo foi muito interessante, mas há alguns episódios de frustração no caso do México. Não conheço os detalhes, mas não imagino que tenha sido positivo o resultado, por exemplo, das recentes decisões americanas a respeito dos caminhões mexicanos, o que provoca incerteza. Não é a questão em si que preocupa, mas o fato de que o Congresso americano toma decisões ao arrepio do que é estabelecido nos acordos comerciais.

A assimetria de poder é muito importante em vários aspectos. Não sou especialista na matéria, mas recomendo que as pessoas interessadas no assunto reflitam sobre a experiência do NAFTA no que diz respeito ao seu capítulo 11, relativo aos investimentos, no qual são colocados no mesmo nível Estados e empresas. Todo e qualquer conflito pode ser resolvido por sistema de arbitragem internacional.

Esse tipo de resolução de conflitos entre Estados e companhias deve ser analisado. Há duas hipóteses: companhias relativamente fracas diante de Estados razoavelmente poderosos; e empresas razoavelmente poderosas diante de Estados relativamente fracos. Diga-se de

passagem, esse é um problema não só de países da periferia, mas também de determinados Estados, de países avançados. O capítulo 11 do NAFTA apresenta alguns riscos do ponto de vista da regulação.

No caso do México, determinadas corporações questionaram decisões dos governos estaduais, o que gerou processo de arbitragem e penalidades de algumas centenas de milhões de dólares. Esse é o risco da regulação.

Faço esses breves comentários para demonstrar que, na verdade, a matéria requer profunda análise. Entendo que este seminário estimula todos nós, particularmente do Congresso Nacional, a refletir mais sobre o assunto.

Do ponto de vista do Congresso brasileiro – digo isso mais na condição de deputado do que de especialista –, fica muito clara a mensagem apresentada no painel anterior. O governo federal fez grande trabalho, capitaneado pelo Ministro Pedro Malan, de estabilização de preços, de melhoria da condição fiscal, enfim, quase tudo que era necessário para promover o crescimento do Brasil. Qual é o nosso limitante no momento? Ampliar a nossa *performance* de comércio exterior. Como fazer isso? Um dos caminhos é a liberalização comercial. Se for para valer, interessa-nos.

A negociação da ALCA nos tem preocupado porque, para determinadas questões, ou seja, subsídios agrícolas e normas *antidumping*, a resposta que temos dado a alguns interlocutores é a de que essas matérias não devem ser tratadas no âmbito da ALCA, mas da OMC. Quando negociamos MERCOSUL e Europa, recebemos a mesma resposta, ou seja, a de que a matéria deve ser remetida à OMC.

Portanto, cabe ao Brasil continuar firme nas duas negociações e criar condições políticas para que, no prazo mais curto possível, avance na negociação com a OMC. Particularmente, gostei do que disse o Sr. Félix Peña: a nossa postura deve ser a de quem gosta de jogar pôquer – aliás, o Ministro Malan é excelente jogador de pôquer –, simultaneamente, em várias mesas, sem o menor constrangimento de jogar com jogadores *trampadores*.

O Brasil trabalhou para estabilizar os preços e a questão fiscal, ou seja, criou política econômica saudável. O nosso problema é crescer e, para isso, precisamos de livre-comércio para valer. Não temos constrangimento algum para negociar, desde que as negociações sejam reais, e os jogadores, menos *trampadores*.

PEDRO MALAN – Muito obrigado, Deputado Antonio Kandir. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães comprou dois minutos do seu tempo, os quais não sei se, a preço vigente, está disposto a utilizar na sua totalidade.

Com a palavra o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES – Em primeiro lugar, agradeço imensamente aos organizadores deste seminário o convite para dele participar.

O NAFTA tem extraordinária importância para nós, apesar de todas as simetrias e peculiaridades. Na minha opinião, tenderá a ser o modelo da ALCA, por várias razões. Primeiro: pela diminuta capacidade de negociação dos países menores. Foi dito por um dos expositores que o PIB dos Estados Unidos é cem vezes maior do que o dos países da América Central e do Caribe juntos, e treze vezes maior do que o do Brasil. De modo que a sua capacidade de orientar as negociações numa certa direção é muito grande.

Depois, o que está sendo negociado na ALCA é muito semelhante ao que foi negociado no NAFTA. Além disso, será muito difícil obter mais dos demais parceiros do que já se obteve do Canadá e do México; e dar mais aos demais parceiros do que já se deu ao Canadá e ao México, membros do NAFTA. Portanto, a tendência é seguir nessa direção. Dificilmente será possível imaginar algo muito diferente ou totalmente diverso.

Em segundo lugar, é interessante observar – e tem sido dito um pouco superficialmente – que o Canadá pouco aparece nas negociações sobre a relação entre Estados Unidos e México, assim como sobre a relação entre a eventual ALCA, os países subdesenvolvidos e os Estados Unidos.

Obviamente, os objetivos das negociações eram distintos. O objetivo do Canadá, ao procurar entrar na negociação entre Estados Unidos e México, sugerida pelo Presidente mexicano, era garantir o acordo de livre-comércio com os americanos.

Os objetivos dos Estados Unidos eram muito importantes. Um deles, ainda não concretizado totalmente, na minha opinião, era ter acesso às fontes de energia mexicanas, ou seja, ao petróleo mexicano. Se não me engano, o professor Jeffrey Schott mencionou esse fato no livro que escreveu, há muitos anos, sobre a integração das Américas. E o objetivo ainda não foi totalmente alcançado porque o acordo do NAFTA reservou a parte do petróleo – e não a de petroquímicos – e de energia elétrica para o controle do Estado mexicano.

Outro objetivo americano era trazer de volta da Ásia para mais próximo do território americano várias multinacionais lá instaladas e procurar se beneficiar do custo relativamente mais baixo da mão-de-obra mexicana para aumentar, de forma mais segura, a competitividade de grandes empresas americanas.

Portanto, os objetivos eram muito diferentes. O objetivo do México, naturalmente, era atrair capital estrangeiro dos Estados Unidos, principalmente, onde teve mais êxito, e garantir determinado modelo de política econômica, fenômeno que o professor Jeffrey Schott, no passado, chamou de *locking*. Ele não me contraditará. Então, era a oportunidade de manter certas políticas econômicas do governo da época.

Parte do grande crescimento do PIB mexicano deriva do grande crescimento das exportações mexicanas, na maior parte concentrado na área das indústrias maquiladoras. O fenômeno não é igual ao de um país que começa a produzir industrialmente e a partir dali exporta. Na realidade, é movimento de entrada seguido por agregação de valor, emprego de mão-de-obra, muito importante, certamente, mas que acaba em exportação e entra no cômputo do Produto Interno Bruto.

Na minha opinião, o NAFTA terá grande importância para a constituição da ALCA. Aliás, o professor Schott procurou apresentar o NAFTA como base para a constituição da Área de Livre-Comércio das Américas, defendendo certos pontos mais controvertidos, a exemplo do *antidumping*. Para nós, do Brasil, há três questões fundamentais: a vulnerabilidade externa mencionada pelo Deputado Antonio Kandir, ou seja, a necessidade fundamental de exportar. O Presidente da República já lançou o lema: “Exportar ou morrer”. Eu diria outra coisa: “Obter superávit comercial ou morrer”. Se as importações acompanharem as exportações, o efeito esperado de redução do déficit de transações correntes não se realizará. De modo que é preciso obter superávit comercial. Nesse sentido, a experiência mexicana, que levou ao grande aumento das exportações, não correspondeu ao aumento do superávit comercial.

Outro aspecto relativo à vulnerabilidade a longo prazo é o seguinte: logo depois do início do NAFTA houve a crise do peso mexicano. Foi necessária a modesta quantia de

quarenta e sete bilhões de dólares para superá-la. A crise, naturalmente, foi decorrente de refluxos de capital especulativo, da abertura comercial – e isso não pode ser atribuído ao NAFTA –, da sobrevalorização do peso, do grande ingresso de capitais especulativos.

A longo prazo, o ingresso de capitais diretos, muito importante e que ajuda a transformar a economia, a aumentar a produção e as exportações, significa necessariamente serviços. No caso do México, o que ocorre? Grande parte dos investimentos diretos americanos são voltados também para as exportações. É diferente do que poderia acontecer em outros países da eventual ALCA, onde os investimentos poderiam ser mais voltados para a produção, para o mercado interno. Nada impede – e, salvo engano, isso foi dito anteriormente – desequilíbrios resultantes desse cenário.

Quanto à concentração do comércio exterior, apesar do esforço do México em assinar trinta e um acordos de livre-comércio, ela aumentou. E a participação dos Estados Unidos no total das importações e exportações mexicanas aumentou e muito: chega a aproximadamente 90%, no caso das exportações. Isso significa que a economia mexicana fica extremamente vulnerável diante de variações da economia americana, para o bem e para o mal. Nos ciclos de expansão, a economia mexicana é afetada de forma benéfica; e na retração, de forma negativa, para evitar a palavra *maléfica*.

A diversificação do comércio exterior no Brasil foi tão louvada que o País passou a ser considerado *global trader*, porto positivo. No caso do NAFTA, a diversificação não se verificou, apesar dos esforços.

Tenho um minuto para falar das desigualdades brasileiras. Realmente, não é muito tempo, mas tentarei seguir o exemplo dos demais expositores e concluir rapidamente.

O risco de aumento das desigualdades interpessoais e inter-regionais é muito grande, a exemplo do que já ocorre no México, apesar dos esforços em reduzi-las. O México, hoje em dia, tem marca muito interessante: 24 bilionários em dólares, após a criação das políticas econômicas da década de noventa.

Concluindo, quero ressaltar a grande importância do NAFTA em relação à ALCA. O capítulo 11 do NAFTA foi mencionado pelo Deputado Antonio Kandir, mas certamente haverá o capítulo 11 na ALCA.

Além disso, quanto às duas questões relativas à ALCA citadas pelo Dr. Schott, não serão negociados nem o *antidumping* nem os subsídios nem os produtos agrícolas.

Muito obrigado a todos.

PEDRO MALAN – Agradeço ao Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães a excelente e sempre instigante apresentação. Para abordar alguns temas, em particular o último, S. Exa. precisaria de mais de um minuto, porque é tema central de debates futuros no Brasil. Infelizmente, o tempo é curto.

O último debatedor é o Dr. Paulo Sotero Marques, que não comprou dois minutos do Deputado Antonio Kandir. Portanto, tem o tempo máximo de dez minutos para sua exposição.

PAULO SOTERO MARQUES – Muito obrigado. É um prazer estar aqui e uma alegria, sendo jornalista, dar respostas em vez de fazer perguntas.

Em primeiro lugar, acho que há importante diferença, sim, entre ALCA e NAFTA. E esse dado sempre será relevante, sobretudo para o Brasil. Parafraseando o famoso Presidente mexicano Porfirio Díaz, o Brasil fica talvez mais perto de Deus do que dos Estados Unidos.

Não sei qual é a consequência disso na negociação futura, mas a geografia é muito importante, e o México fez o que fez em termos de integração com base, obviamente, na geografia.

Ficou a impressão, pelas exposições, de que talvez o NAFTA seja muito popular nos Estados Unidos, que seja algo que realmente os americanos querem e estão empenhados em fazer, e que os mexicanos resistem a ele. A realidade é exatamente oposta. O NAFTA é tratado com crescente consenso no México, onde tem cada vez mais apoio.

Na qualidade de jornalista, entrevistei mais de uma vez um cientista político mexicano, homem de oposição ao NAFTA que formou grupo de debate de alternativas às políticas macroeconômicas incursas no México e que justificavam o modelo do NAFTA, com a participação de três importantes líderes brasileiros: o atual Presidente do PT, Deputado José Dirceu, o ex-Presidente Itamar Franco e o ex-Governador Ciro Gomes. Esse cientista político é hoje o chanceler do México. O seu nome é Jorge Castañeda, e agora é defensor do NAFTA. E não tenho notícias de que esteja contestando o atual modelo econômico do México, exatamente igual ao que era antes criticado. Na última eleição presidencial mexicana, nenhum dos três candidatos usou a oposição ao NAFTA como bandeira. Eu acho que este é um dado relevante.

Nos Estados Unidos, ocorre exatamente o oposto. Se o NAFTA fosse popular, o Congresso americano já teria aprovado o *fast track*, agora conhecido como *Trade Promotion Authority*, a Autoridade de Promoção Comercial, fundamental para aquele país. A Constituição americana garante ao Congresso e não ao Executivo a jurisdição sobre a formulação de política comercial.

Eu tenho em mãos anúncio do dia 11 de outubro deste ano, publicado em vários jornais americanos pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Automobilística, Aeroespacial e de Implementos Agrícolas, da campanha contra a aprovação do *Trade Promotion Authority*, sob a alegação de que os Estados Unidos não podem repetir as negociações ao estilo do NAFTA.

Portanto, é um engano partir do pressuposto de que o NAFTA é algo imensamente popular nos Estados Unidos. E esse é um dos problemas que afeta, hoje, o seu aprofundamento.

Do ponto de vista do Brasil, que conquistou a sua democracia há mais tempo do que o México e está trabalhando para aprimorá-la, o NAFTA é fator de aprimoramento daquele país em mais de um sentido. Dois dados importantes: o México adquiriu, por causa do NAFTA e de todos os acordos mencionados pelo professor Fernando de Mateo, imensa capacidade de negociação de acordos comerciais e tem hoje time de primeiríssima qualidade na área.

Na condição de jornalista, observo sempre que essa é discussão constante aqui no Brasil. E precisamos nos aprimorar nesse ramo. Nós temos capacidade de fazê-lo. Então, comecemos logo, porque o tempo está passando. O México já fez a lição de casa e tem excelentes negociadores comerciais.

Segundo fato importante: o México é hoje uma democracia com presidente legítimo. Isso é, em parte, resultado das pressões de abertura criadas pelo NAFTA, que teve participação importante no México. A lógica da abertura econômica tornou impossível manter o sistema autoritário que, por várias razões, a iniciou.

Há alguns dados complementares que talvez mereçam ser mencionados em relação a fatos que tornam a negociação da ALCA muito diferente da negociação do NAFTA. O primeiro deles: o México foi beneficiado por ter sido um dos primeiros países da América Latina a iniciar o processo, há dez anos, além da óbvia vantagem geográfica que tem em relação ao mercado americano.

O segundo: o México é tema de segurança nacional para os Estados Unidos. Era antes por causa da imigração, que o NAFTA tenta organizar. É importante lembrar que o Presidente Vicente Fox, do México, propôs o aprofundamento do NAFTA, alegando que não podiam firmar acordo que permitisse apenas a livre circulação de mercadorias e de capital. Achava necessário regularizar também o fluxo de trabalhadores.

A economia americana, como se sabe, não pode funcionar em período de prosperidade sem os milhões de trabalhadores mexicanos explorados exatamente pela sua condição de ilegalidade. Antes de 11 de setembro, havia sido iniciado debate muito importante nos Estados Unidos, que contava com o apoio dos sindicatos, sobre a imigração. O próprio Presidente George W. Bush participava da discussão que estava em curso. Obviamente, com os eventos de 11 de setembro, a discussão foi adiada, e não se sabe quando será retomada, porque a ordem hoje, nos Estados Unidos, é proteger, no sentido mais literal da palavra.

Para finalizar, na qualidade de jornalista e considerando os meus contatos com os mexicanos, acho muito importante para nós, brasileiros, aprender a negociar. Os Estados Unidos têm estrutura de negociação comercial que envolve vinte mil técnicos especialistas. Eu já escrevi sobre isso há algum tempo. É com essa estrutura que nós temos que negociar. Os mexicanos se prepararam e, aparentemente, estão muito contentes com isso, porque existe, como eu disse, crescente consenso no País a respeito dos benefícios do NAFTA e da necessidade de aprofundá-lo.

Muito obrigado.

PEDRO MALAN – Agradeço ao Sr. Paulo Sotero Marques a excelente apresentação.

Do mesmo modo, agradeço aos expositores Gilberto Dupas, Jeffrey J. Schott, Fernando de Mateo, Deputado Antonio Kandir e Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Longe de mim pretender, nos dois ou três minutos a mim destinados pelo Presidente Aécio Neves, sintetizar a riqueza de informações e de perspectivas sobre o tema de que nós tratamos aqui e seus desdobramentos, porque tudo na vida tem implicações.

Quero apenas fazer breve comentário, à guisa de conclusão da minha participação neste debate, dado que, lamentavelmente, terei que me ausentar. Apesar disso, aviso aos interessados em debater que os integrantes da Mesa estarão à disposição para isso.

No que diz respeito à análise do NAFTA, o que se observa é que cada um de seus membros – Estados Unidos da América, Canadá e México –, a sua maneira, definiu seus interesses nacionais. Cada um desses países tem visão de passado, presente e futuro; visão da região como espaço privilegiado de atuação; e determinada visão do mundo, procurando se situar nele numa perspectiva de médio e longo prazos – o que é importante –, sem a qual não se fazem coisas duradouras lá e aqui.

Isso tem que ser feito mediante avaliação realista dos países – da qual depende a sua capacidade negociadora –, de onde estão e aonde podem chegar, levando em consideração os recursos de que dispõem para exercer o seu papel negociador. São recursos econômicos, financeiros, humanos, tecnológicos, diplomáticos e, quando for o caso, militares. Essa avaliação é fundamental para que se evite, de um lado, a bravata destituída de significado e, do outro, apequenar-se diante do mundo, achando que nada é possível fazer porque não se tem recursos para enfrentar mundo mais bem preparado.

Preparemo-nos, mesmo sabendo que isso demanda tempo, que isso não se faz da noite para o dia. Como dizia Mao Tsé-Tung, uma longa marcha tem que começar com os primeiros passos.

Teremos tanto mais capacidade negociadora quanto mais conseguirmos criar essas estruturas? Paulo Sotero tem razão: o México as vem criando há algum tempo. Outros países o fizeram ou estão fazendo também. O Brasil está tentando fazer isso depois de décadas em que não formou nem no setor público – com a brilhante exceção do Itamaraty, que tem número reduzido – nem no setor privado, por ter economia fechada em torno de si mesmo, capacitação humana, entendimento jurídico e técnico e competência específica para participação significativa nessas negociações.

Então, o mais importante é que a influência de um país, no mundo de hoje, depende da percepção de sua capacidade de caminhar para equacionar seus inúmeros problemas econômicos, financeiros, sociais, político-institucionais, culturais, éticos, morais e de outras naturezas.

E é fundamental que sejamos capazes de fazê-lo para nós mesmos, porque um país que não é capaz de fazer isso para os seus próprios cidadãos é incapaz de mostrar-se como tal para o resto do mundo.

Portanto, é possível sempre olhar a questão do ponto de vista do muito que resta a fazer. É preciso sempre considerar a necessidade de fazer algo. Nesse tipo de negociação, disse o Deputado Kandir, é preciso ter menos emoção e pura politização e mais razão, técnica, argumento e convencimento, o que não significa que não haja espaço para a política.

O fato é que precisamos envolver o Congresso, a exemplo do que fazem outros países. Essa discussão tem lugar no Congresso Nacional e é da maior importância, porque os outros países tratam com competência, principalmente na defesa de certas medidas de natureza protecionista, dos interesses reais da sua sociedade expressos por intermédio do seu congresso.

O Congresso Nacional brasileiro será, espero eu, crescente e ativo participante da discussão desses temas, sem a politização total indevida e sem a pura emoção, que não levam a nada em negociações internacionais, embora sejam, em alguns momentos, sem a bravata do público, elemento importante.

Digo isso porque ouvi vários participantes, aos quais queria me associar, citarem a importância de o Brasil se empenhar seriamente na ampliação do seu acesso a mercados, de expandir suas exportações não só de produtos agrícolas, mas também de produtos industriais.

Jeffrey Schott mencionou o tom emocional das nossas negociações, o que é verdade, dada a nossa resistência a medidas de *antidumping* a certas exportações brasileiras, em particular àquelas que mostram maior potencial de crescimento e de competitividade. Para essas discussões temos sólidos argumentos, assim como também expressaremos a nossa profunda insatisfação com a forma pela qual subsídios à produção e às exportações agrícolas, tanto dos Estados Unidos quanto da União Européia, têm lugar.

Nesse sentido, acho muito importante evitar declarações infelizes. Recentemente, um candidato à Presidência da República disse entender o protecionismo europeu e as barreiras que impõe sobre as nossas exportações agrícolas: “Eles estão corretos. Nós precisamos, primeiro, fazer a nossa parte para depois exigir alguma coisa”.

Essa visão é profundamente equivocada, assim como a de que o País não deve reduzir as suas exportações para atender a certas demandas do consumo doméstico, questão que não é

discutida há quase vinte anos neste país. Já se deixou de lado a idéia de que um país deve escolher se bem trata do mercado doméstico ou bem se preocupa com a sua competitividade externa. São questões há muito superadas. E quanto mais rapidamente pudermos superá-las no debate político doméstico, melhor será para a nossa capacidade negociadora no futuro.

A despeito de todas as limitações que o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães tão bem registra, a função de um país, a médio e longo prazos, é procurar sempre superá-las da melhor maneira e não se declarar apequenado e derrotado de antemão ou se sublimar, usando expressão freudiana, assumindo bravatas públicas que não levam a nada.

Acho que foram excelentes as exposições e o debate realizados aqui. Não vou tentar, de forma alguma, resumi-lo. Agradeço aos expositores e debatedores a presença.

Acabo de receber a informação de que o Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, disse não haver tempo para debates, na medida em que os participantes devem fazer breve intervalo antes da retomada do seminário, às quinze horas, quando terá início o painel que será presidido pelo Ministro Sérgio Amaral e que tratará do tema “Acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem”.

Muito obrigado a todos.

Relatório do Painel 2 (23/10/2001)

Relator

Ricardo Wahrendorff Caldas

1. Introdução

Este é o relatório do painel sobre o NAFTA, apresentado no seminário na Câmara dos Deputados entre os dias 23 e 24 de outubro de 2001, com o apoio do IPRI.

Participaram do bloco NAFTA, o Ministro Pedro Malan, como Presidente da Mesa, os Srs. Fernando de Mateo, Jeffrey Schott e Gilberto Dupas como expositores e o Deputado Antonio Kandir, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o jornalista Paulo Sotero Marques como debatedores. Coube a mim fazer o relato do painel.

Este artigo está dividido em três partes, da seguinte forma. A primeira parte faz uma síntese do contexto da criação do NAFTA, apresentando dados gerais sobre a criação do bloco e oferecendo um balanço dos resultados do mesmo. A segunda parte contém um breve resumo das posições defendidas pelos expositores do painel NAFTA: Dr. Fernando de Mateo, Dr. Jeffrey Schott e professor Gilberto Dupas, seguida pelos debatedores do painel: Deputado Federal Antonio Kandir, o Embaixador Samuel Guimarães e o jornalista Paulo Sotero Marques. A partir de tais apresentações, a terceira parte propõe as conclusões do painel e sobre o tema de um modo geral.

2. NAFTA: Contextualizando os Acordos de Livre-Comércio

A OMC destaca que o NAFTA liga os Estados Unidos, o Canadá e o México desde 1994. Não é este, porém, o único acordo desfrutado por tais países. O Canadá concluiu um acordo de livre-comércio com o Chile, está negociando com a Costa Rica, com a Área Européia de Livre-Comércio (AELC), com o MERCOSUL e mais recentemente com Cingapura. Os Estados Unidos concluíram recentemente um acordo com a Jordânia, está negociando um outro com o Chile, Coréia, Cingapura e Turquia. O México, por sua vez, dispõe de acordos que cobrem 850 milhões de consumidores em trinta e um países.

Esses dados foram destacados porque existem muitas discussões sobre o NAFTA no Brasil e poucas entre elas mencionam a quantidade de acordos de livre-comércio existentes na América do Norte. Na verdade, o NAFTA é apenas um deles. O fato de um país assinar um acordo de livre-comércio não o impede de assinar outros acordos com outros países. De fato, os países integrantes do NAFTA não se limitaram a ele, partindo para acordos de livre-comércio fora do continente, com outros países e unidades comerciais. É importante ter em mente, portanto, que os acordos de livre-comércio existem para expandir as oportunidades comerciais de seus integrantes e não para reduzi-las ou limitá-las.

3. NAFTA: mitos e fatos

O NAFTA foi formado a partir de uma iniciativa do México, que pretendia solidificar a sua política de liberalização comercial. De todas as associações, o NAFTA é a que tem menos membros. Tem apenas três membros. Em linhas gerais, o NAFTA visava, entre outros

objetivos mais complexos¹⁵, a redução de tarifas na região. Esse fato não deixa de causar surpresa, porque ele tem, entre seus membros, países em diferentes estágios de desenvolvimento, como o México e os Estados Unidos. O surgimento do NAFTA desencadeou forte crescimento na região entre 1994 e 1996. O NAFTA responde por cerca de 20% das transações do comércio internacional e detém um mercado que não pode ser ignorado.

Ao contrário do que se afirma regularmente, houve um crescimento das exportações de todos os países da região. O comércio interno dos países do NAFTA era de US\$ 239,6 bilhões em 1990. Um ano após o NAFTA, em 1995, o comércio era de US\$ 394,5 e no ano 2000 atingiu US\$ 685,6 bilhões. É importante destacar esse fato para não se consolidar temores comuns como aquele que sustenta que o NAFTA foi benéfico apenas para os Estados Unidos ou que o NAFTA prejudicou o México. Na verdade, fluxos de comércio crescem em todas as direções. Esse fluxo pode ser constatado na tabela que se segue:

**EXPORTAÇÕES DE MERCADORIAS DO NAFTA POR PAÍS DE DESTINO,
1990-2000**

Destino Origem	ANO	EUA	Canadá	México	NAFTA (3)	Demais Países	Mundo
EUA	1990	-	83,0	28,3	111,3	282,3	393,6
	1995	-	126,0	46,3	172,3	412,4	584,7
	1998	-	154,2	79,0	233,1	449,0	682,1
	1999	-	163,9	87,0	250,9	451,2	702,1
	2000	-	178,9	111,3	290,2	490,9	781,1
Canadá	1990	95,2	-	0,5	95,7	31,9	127,6
	1995	152,8	-	0,8	153,6	38,6	192,2
	1998	181,9	-	1,0	182,8	31,5	214,3
	1999	205,0	-	1,1	206,1	32,3	238,4
	2000	241,6	-	1,4	243,0	33,6	276,6
México	1990	32,3	0,2	-	32,6	8,2	40,7
	1995	66,6	2,0	-	68,5	11,0	79,5
	1998	101,9	1,7	-	103,6	13,9	117,5
	1999	120,5	2,4	-	122,9	13,5	136,4
	2000	149,0	3,4	-	152,4	14,0	166,4
NAFTA (3)	1990	127,6	83,2	28,9	239,6	322,3	561,9
	1995	219,4	128,0	47,1	394,5	462,0	856,5
	1998	283,8	155,9	80,0	519,6	494,3	1013,9
	1999	325,5	166,3	88,1	579,9	497,0	1076,9
	2000	390,6	182,3	112,7	685,6	538,5	1224,1

Fonte: OMC. Relatório Anual 2001. Genebra, OMC, 2001.

Obs.: Bilhões de dólares.

Percebe-se assim que o comércio dentro do NAFTA claramente superou o crescimento com o resto do mundo. De fato, enquanto a evolução do comércio entre os países do NAFTA cresceu 73,8% entre 1995 e 2000, passando de US\$ 394,5 bilhões para US\$ 685,6 bilhões, o

¹⁵ A negociação de um acordo de serviços e de investimentos se encaixa neste contexto.

crescimento dos países do NAFTA com os demais países cresceu apenas 16,5% no mesmo período, subindo de US\$ 462,0 bilhões para US\$ 538,5 bilhões. Certamente a variação global das exportações dos países do NAFTA com o mundo também foi inferior ao comércio intra-regional. Com efeito, as exportações mundiais dos países do NAFTA aumentaram 42,9%, passando de US\$ 856,5 bilhões para US\$ 1.224,1 bilhões.

É certo que tal aumento do comércio intra-regional traz sérias preocupações para os demais países não-integrantes do acordo. Assim, tanto os países do continente, como os de outros continentes, passaram a se preocupar com questões relativas a desvios de comércio. Neste caso, os países do NAFTA estariam conscientemente deixando de comprar produtos de origem extra-regional para darem preferência aos integrantes do acordo regional. Essa prática não é encorajada ou permitida pelas normas da OMC.

De um modo geral, é extremamente difícil a comprovação de desvios de comércio. Tais desvios ficariam mais claros se houvesse ocorrido uma sensível redução no total de importações de outras áreas enquanto as exportações de países do acordo tivessem aumentado substancialmente.

Na tabela que se segue, pode-se observar que, embora as importações dos países da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) tenham crescido substancialmente, elas não levaram a uma redução das importações de outras regiões. Ao contrário, alguns países de fora da região como o Brasil tiveram um aumento das suas exportações nos anos recentes e que são superiores ao do próprio crescimento do comércio intra-regional.

VARIAÇÃO ANUAL DAS IMPORTAÇÕES DOS PAÍSES DO NAFTA

	1990			Variação Anual		
	(%)					
	1990	2000	1990-00	1998	1999	2000
Mundo	100,0	100,0	9	5	11	17
Ásia	34,8	33,7	9	5	10	15
Japão	16,1	10,8	5	1	8	12
China	2,8	7,4	20	15	17	18
Taipei (Formosa)	4,0	3,0	6	2	8	13
Coreia do Sul	3,3	3,0	8	5	29	29
Cingapura	1,7	1,4	7	-8	0	7
Hong Kong, China	1,7	0,9	2	2	1	8
Intra-América do Norte	26,6	26,2	9	4	10	13
Europa Ocidental	20,5	18,5	8	10	11	14
União Européia (15)	18,6	16,8	8	11	11	13
América Latina	11,2	15,3	12	4	15	25
México	5,1	9,9	16	10	16	26
Brasil	1,5	1,0	5	4	11	20
Oriente Médio	3,3	2,8	5	-7	31	52
África	2,8	2,0	5	-18	5	57
C./E. Europa/CIS	0,4	1,2	20	27	5	35
Comércio Inter-regional	73,1	73,5	9	6	12	19

Fonte: OMC. *Relatório Anual 2001*. Genebra, OMC, 2001.

Obs.: Variação anual: 0%.

Na década de noventa, o país que apresentou o maior crescimento em suas exportações para a América do Norte foi a China, que não faz parte do NAFTA nem se localiza no Continente Americano. As exportações chinesas cresceram a uma média surpreendente de 20% ao ano. Outros países a apresentar uma evolução semelhante à da China em suas exportações não foi nem um outro país do NAFTA, mas os antigos integrantes da extinta União Soviética, agora membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Estes também apresentaram um crescimento das suas exportações da ordem de 20,0% ao ano para a América do Norte (Estados Unidos e Canadá) nos anos noventa.

Se, ao contrário, nos concentrarmos nos últimos três anos, chegar-se-á à conclusão que os países que apresentaram a maior evolução nas suas exportações foram países não apenas não-integrantes do NAFTA, mas sem tradição de uma alta participação no comércio internacional. A África se destacou – após uma retração em 1998 e 1999 – com um aumento recorde em suas exportações de 57% no ano 2000, certamente a maior da década. Ela foi seguida pelos países do Oriente Médio com aumento de suas exportações de 31% em 1999 e 52% no ano 2000. Depois desse grupo de países, encontra-se novamente os países da CEI, que tiveram um aumento de suas exportações de 27,0% em 1998, 5,0% em 1999 e de 35% no ano 2000. Apesar de inúmeras ameaças recebidas de práticas de *dumping*, encontra-se, após tais países, a Coreia do Sul, com uma variação de suas exportações para a América do Norte de 5% em 1998, 29% em 1999 e de 29% no ano 2000.

Como não se vislumbrou nenhuma mudança estrutural do comércio dos Estados Unidos nos últimos anos, pode-se facilmente concluir que o NAFTA não levou a desvios de comércio, mas, ao contrário, estimulou os fluxos de comércio, inclusive de países de fora da região, tal como a teoria de livre-comércio prevê. É falsa a afirmação que muitos autores fazem de que o NAFTA não gera comércio. Procurou-se demonstrar que o fluxo comercial cresceu em todo o período analisado, antes e depois do NAFTA.

Uma outra importante crítica que se coloca pelos opositores do livre-comércio em relação ao NAFTA é o papel dos pequenos países ou das pequenas economias. Os críticos do livre-comércio dizem que o México está sendo anexado pela economia do seu gigante vizinho, os Estados Unidos. Nessa perspectiva, a economia mexicana perde importância continuamente para o país líder da região, no caso os Estados Unidos. Ainda de acordo com tal raciocínio, o México se especializaria na produção de mercadorias de baixo valor agregado, tornando-se um mero fornecedor de matérias-primas para os Estados Unidos.

A teoria do livre-comércio, ao contrário, propõe uma perspectiva absolutamente distinta. Ela sugere que quanto menor a economia, maiores os ganhos com a abertura comercial. Assim, os pequenos países ou as pequenas economias tendem a ganhar mais com o livre-comércio pois elas não podem produzir todos os bens que necessitam domesticamente a não ser a um custo social altíssimo. Quanto aos produtos a serem exportados, a teoria de livre-comércio não diz que as pequenas economias devem necessariamente se especializar em matérias-primas ou *commodities*, mas naqueles bens em que elas tenham uma clara vantagem comparativa. Estes podem ser bens agrícolas, industriais ou serviços. Vejamos o que aconteceu de fato na próxima tabela:

**PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL E CRESCIMENTO DOS ESTADOS UNIDOS,
CANADÁ E MÉXICO NO COMÉRCIO REGIONAL – NAFTA**

Participação	Ano	EUA	Canadá	México	NAFTA (3)	DEMAIS PAÍSES	MUNDO
EUA	1990	-	14,8	5,0	19,8	50,2	70,0
	2000	-	14,6	9,1	23,7	40,1	63,8
Canadá	1990	16,9	-	0,1	17,0	5,7	22,7
	2000	19,7	-	0,1	19,9	2,7	22,6
México	1990	5,8	0,0	-	5,8	1,5	7,2
	2000	12,2	0,3	-	12,4	1,1	13,6
NAFTA (3)	1990	22,7	14,8	5,1	42,6	57,4	100,0
	2000	31,9	14,9	9,2	56,0	44,0	100,0
Variação anual							
EUA	1990-2000	-	8	15	10	6	7
	1999	-	6	10	8	0	3
	2000	-	9	28	16	9	11
Canadá	1990-2000	10	-	10	10	1	8
	1999	13	-	12	13	3	11
	2000	18	-	27	18	4	16
México	1990-2000	17	31	-	17	6	15
	1999	18	40	-	19	-3	16
	2000	24	42	-	24	4	22
NAFTA (3)	1990-2000	12	8	15	11	5	8
	1999	15	7	10	12	1	6
	2000	20	10	28	18	8	14

Fonte: OMC. *Relatório Anual 2001*. Genebra, OMC, 2001.

O que se pôde observar na tabela anterior é que, na verdade, o país que apresentou o maior crescimento no comércio regional não foi os Estados Unidos, como querem os críticos do NAFTA, mas o México. De fato, enquanto as exportações dos Estados Unidos e do Canadá para os países do NAFTA cresceram na década de noventa cerca de 10% ao ano, as do México cresceram em torno de 17% ao ano.

Se formos considerar apenas o período pós-NAFTA, os resultados serão semelhantes. Nos últimos dois anos, por exemplo, enquanto as exportações dos Estados Unidos cresceram 8% em 1999 e 16% em 2000, as do Canadá evoluíram no mesmo período em 13% e 18%. As do México, por outro lado, cresceram de 19% e 24% em 1999 e 2000, respectivamente. Tal crescimento foi superior ao das exportações do bloco como um todo, que foram de 12% e 18% em 1999 e 2000. Como resultado de tal avanço substancial das suas exportações, o México encontra-se entre os maiores exportadores do planeta, exportando cerca de US\$ 166,4 bilhões no ano 2000.

Em função de tal nível de exportações, o México passou a ocupar a décima quinta posição no *ranking* mundial, anos-luz na frente do Brasil, que ocupa a vigésima oitava posição com exportações de apenas US\$ 55,1 bilhões. Note-se que tal evolução de algo em torno de 308,8% por parte do México ocorreu essencialmente nos anos noventa, pois a economia

mexicana exportava apenas cerca de US\$40,7 bilhões em 1990. A evolução das exportações dos Estados Unidos foi cerca de 98% (de US\$ 393,6 bilhões para US\$ 781,1 bilhões) e a do Canadá de 116,7% (passando de US\$ 127,6 bilhões para 276,6 bilhões). Não é correto afirmar, portanto, que os Estados Unidos foram os principais beneficiados pelo NAFTA, em termos de crescimento das exportações, mas o México, seguido pelo Canadá.

Essa descoberta é absolutamente consistente com a teoria de livre-comércio apresentada acima, que afirma que quanto menor a economia maior o benefício ocorrido em função abertura do mercado ao livre-comércio.

Tendo sido relatado alguns fatos básicos sobre o NAFTA, apresentar-se-á as diferentes perspectivas dos expositores.

4. A perspectiva dos expositores

4.1. Gilberto Dupas

O professor Dupas inicialmente discutiu se existe uma relação entre o crescimento das exportações em contraposição ao crescimento do PIB. Ele destacou que o crescimento da economia mundial entre 1985 e o ano 2000 foi baseado na evolução das exportações. De fato, estas cresceram ao dobro do crescimento da produção mundial (ou do PIB). Ele sugere então que existe um paradoxo. Como as exportações – que também são parte da produção – podem crescer mais rápido que o crescimento da produção (ou do PIB)?

Para ele, a explicação para tal paradoxo está na diversificação das produção mundial. Pelo fato da produção estar diversificada geograficamente no plano mundial, ela pode se transferir de um país para outro via Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Além disso, ele sugeriu que as exportações muitas vezes incorrem em dupla contagem uma vez que muitos produtos são reexportados e aparecem duas vezes contados como exportações, mas na realidade há apenas um consumo final (exemplo produção de café em grãos e do consumo de café em pó ou solúvel).

Um outro fenômeno destacado pelo professor Dupas é a questão da apropriação do comércio internacional. Ele levanta a questão de quais foram os países mais beneficiados pela evolução do comércio internacional recente (de 1985 a 2000). Ele conclui que os países mais beneficiados pelo crescimento econômico nos últimos quinze anos (de 1985 a 2000) foram os seguintes de acordo com a tabela:

PAÍSES QUE APRESENTARAM MAIOR CRESCIMENTO NA PARTICIPAÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL (1985 – 2000)

País	Taxa de Crescimento na Participação (%)
China	240
Os “Tigrinhos” (Tailândia, Malásia, Filipinas e Indonésia)	56
México	45
Chile	40
Argentina	38
Os “Tigres” (Coréia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Cingapura)	34
Brasil	26

Fonte: OMC. *Relatório Anual 2001*. Genebra, OMC, 2001.

Para ele, não existe uma relação automática entre o crescimento na participação no comércio internacional e a participação em processo de integração regional. O professor Dupas sustentou que, por exemplo, no caso do México não se pode negar que este país conseguiu se apropriar de parcela importante do crescimento do comércio internacional e, mais precisamente, do crescimento da economia dos Estados Unidos. No entanto, tal apropriação não está relacionada com o bloco regional em si – no caso, o NAFTA –, mas com a distribuição da produção de mercadorias por parte das empresas.

Dessa forma, na visão do professor Dupas, a chave para compreensão desse rápido crescimento da economia mexicana e, notadamente, de suas exportações, é entender o processo de atuação das empresas transnacionais. De fato, ele destacou que 25% do PIB dos Estados Unidos é produzido fora do território do país, atingindo a espantosa cifra de US\$ 2,4 trilhões. Por outro lado, cerca de 20% da produção dos Estados Unidos (ou US\$ 1,9 trilhões) correspondem a bens de empresas estrangeiras que detêm filiais naquele país.

A decisão para uma empresa se instalar em outro país não está relacionada com o preço (ou custos de mão-de-obra), mas sim com a formação de *clusters* tecnológicos. É por esta razão que as empresas dos Estados Unidos optaram por se instalar principalmente na Europa (que corresponde a cerca de 55% do IDE dos Estados Unidos) e não na Ásia (18%) ou no Canadá (8%).

O professor Dupas procurou argumentar que, se o NAFTA foi bom para o México em termos de crescimento econômico e de crescimento das exportações, ele não traria – para o Brasil necessariamente os mesmos resultados que trouxe para a economia mexicana. O seu argumento é que, por ser vizinho dos Estados Unidos, o México pode irrigar aquele país com mão-de-obra barata e ilegal, o que auxilia no funcionamento da economia dos Estados Unidos. O fato de ela ser ilegal faz com que, em períodos de recessão, seja possível aos Estados Unidos devolver essa população constituída de mão-de-obra ilegal de volta ao seu país de origem. Além disso, com a criação das maquiladoras, o México se integra no processo produtivo dos Estados Unidos de maneira inteligente e sinérgica. Apesar de ter aumentado as suas exportações consideravelmente, o México continua a ter déficit com os Estados Unidos, o que só pode ser compensado com Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Tal IDE terá exatamente como alvo – na opinião do professor Dupas – as maquiladoras mexicanas – o que fecharia o ciclo de crescimento do investimento estrangeiro (IDE) e crescimento das exportações. Um efeito atrativo para a economia norte-americana é o custo de mão-de-obra mexicana – um décimo do custo da mão-de-obra dos Estados Unidos (US\$ 13,0 a US\$ 14,0 dólares por hora do trabalhador nos Estados Unidos contra cerca de US\$ 2,70 a US\$ 3,00 por trabalhador-hora no México).

O resultado da internacionalização da economia do México em virtude do IDE foi a criação de *tradings* mexicanas. Das vinte maiores empresas exportadoras da América Latina, nove são mexicanas. Essas empresas ditas mexicanas na verdade são filiais de transnacionais, como a GM, VW, Nissan, etc. Além disso, o processo de privatização do México gerou empresas transnacionais mexicanas de capital nacional. Com efeito, das vinte maiores empresas da América Latina, oito são mexicanas.

Para o professor Dupas, a grande assimetria do NAFTA em relação ao resto das Américas é a assimetria produção *versus* população. Ele nota que o NAFTA representa 87% da produção (do PIB) nas Américas, mas apenas 49% da população.

O fato de existir uma população maior fora do NAFTA com menor produção indica a possibilidade de uma grande capacidade de produção não explorada (ociosa ou mesmo potencial) e, talvez, de crescimento das exportações. Pelo fato dos mercados centrais estarem

saturados – a produção de carros nos Estados Unidos cresce cerca de 1% ao ano e 70% da população já dispõe de Internet e computadores contra 3% no Brasil – faz com a que as transnacionais vislumbrem o mercado dos demais países da região como um grande mercado potencial. No caso do MERCOSUL, a abertura das economias gerou um aumento das exportações de 60% para os Estados Unidos, mais um aumento de importações originadas naquele país de 150%. Em decorrência do déficit comercial, os países do MERCOSUL foram obrigados, em sua maioria, a manter uma política de abertura ao capital estrangeiro, que teve êxito em função da coincidência com a política de privatização, como no caso do Brasil.

É nesse contexto de poder econômico/PIB x população que gira o poder de barganha dos países das Américas na discussão da ALCA. Para o professor Dupas, os Estados Unidos – unicamente para manter sua posição hegemônica – mantêm os subsídios no plano interno, tanto na área agrícola, via renda direta para os agricultores, como barreiras – tarifárias ou não-tarifárias – aos setores industriais, como aço. Além disso, as empresas transnacionais sediadas nos Estados Unidos têm se utilizado, de forma crescente, de paraísos fiscais e benefícios tributários para não pagarem impostos, o que cria uma vantagem competitiva para elas.

Assim, em sua visão, a explicitação da lógica das cadeias produtivas globais é fundamental para a compreensão e o entendimento da dinâmica do NAFTA, bem como para a possibilidade deste bloco ganhar espaço na integração mundial.

Dessa forma, o professor Dupas concluiu afirmando que a inserção que o México conseguiu não serve de exemplo para o Brasil. Os atentados terroristas nos Estados Unidos vão fazer com que os Estados Unidos se voltem – ao menos no curto prazo – para as suas próprias questões, como o problema da segurança no país, por se tratar de um estado ameaçado pelo terrorismo.

4.2. Jeffrey Schott

O Dr. Schott considera que a iniciativa do NAFTA é comparável à da ALCA em alguns sentidos:

- Os Estados Unidos fazem parte de ambas, representando o maior PIB da região;
- Ambas as iniciativas incluem países desenvolvidos (PDs), e países em desenvolvimento (PEDs);
- Ambas têm objetivos políticos, ainda que estes sejam diferentes em cada uma delas.

A diferença do PIB, porém, é maior na ALCA que no caso do NAFTA. Enquanto a diferença do PIB dos Estados Unidos para a do México é de vinte vezes, no caso dos Estados Unidos para todo o Caribe/América Central é superior a cem vezes.

A questão que o expositor coloca é: por que alguns acordos regionais prosperam e outros não? Ele responde a essa pergunta em função da experiência do NAFTA.

Para que um processo de integração regional prospere, é importante que ele tenha objetivos claros e definidos. No caso do NAFTA, os objetivos são:

- Promover o crescimento econômico;
- Estimular o IDE;
- Combater a inflação; e
- Acirrar a competição nos mercados domésticos.

O expositor observou que o NAFTA contribuiu para tornar as empresas dos Estados Unidos ainda mais eficientes e produtivas. Pode-se afirmar também que as empresas tiraram

vantagem das economias de escala e da especialização oferecidas pelo NAFTA. Segundo o Dr. Schott, o NAFTA foi o grande responsável tanto pelo crescimento econômico do México pós-crise (1995), como pelo crescimento do comércio bilateral México-Estados Unidos, que passou de cerca de US\$ 81 bilhões em 1993 para US\$ 248 bilhões no ano 2000. O comércio do NAFTA cresceu também em direção a países de fora do acordo, conforme visto na parte inicial deste artigo.

Quais as lições que o NAFTA oferece para a ALCA? Para o expositor, a principal lição é que existe um grande mercado potencial nas Américas que não foi explorado, como o exemplo do México ilustra. O Dr. Schott acredita que, guardadas as devidas proporções em função do tamanho da economia brasileira ser cerca do dobro da economia mexicana, se o Brasil tivesse o mesmo acesso que o México teve ao mercado dos Estados Unidos, o comércio do Brasil-Estados Unidos poderia passar facilmente para pelo menos cerca de US\$ 70 a 80 bilhões ao ano.

O fato é que todos os processos de integração regional geram oportunidades de negócios. No entanto, é preciso que as políticas macroeconômicas (política monetária, política cambial, política tarifária, etc.) sejam consistentes com a política de integração regional.

Muito embora o NAFTA não preveja explicitamente políticas macroeconômicas convergentes, existe uma política de cooperação implícita, situação em que não interessa a nenhuma das partes que a outra entre em dificuldades. O exemplo citado pelo expositor foi o da crise do México de 1995, onde os Estados Unidos prontamente organizaram um pacote de resgate da economia mexicana.

O Dr. Schott pensa que a ALCA deve seguir o exemplo do NAFTA. Para tanto, as empresas devem aproveitar as oportunidades que se lhes apresentam, em termos de economias de escala, especialização e distribuição de produção dentro do bloco.

Além disso, um ponto importante para o sucesso do NAFTA foi, na opinião do Dr. Schott, o fato de ele respeitar a existência de diferentes níveis de desenvolvimento entre os países envolvidos, bem como diferentes graus de liberalização, dependendo da área negociada. Assim, enquanto as barreiras industriais prevêm um período de cinco a dez anos para serem derrubadas, as da área agrícola prevêm um prazo de até quinze anos (janeiro de 2009). Ele acredita que a ALCA terá prazos ainda maiores devido à diversidade dos parceiros nela incluídos. No entanto, o expositor destacou que a própria dinâmica do processo de integração pode levar a uma antecipação das datas de abertura comercial.

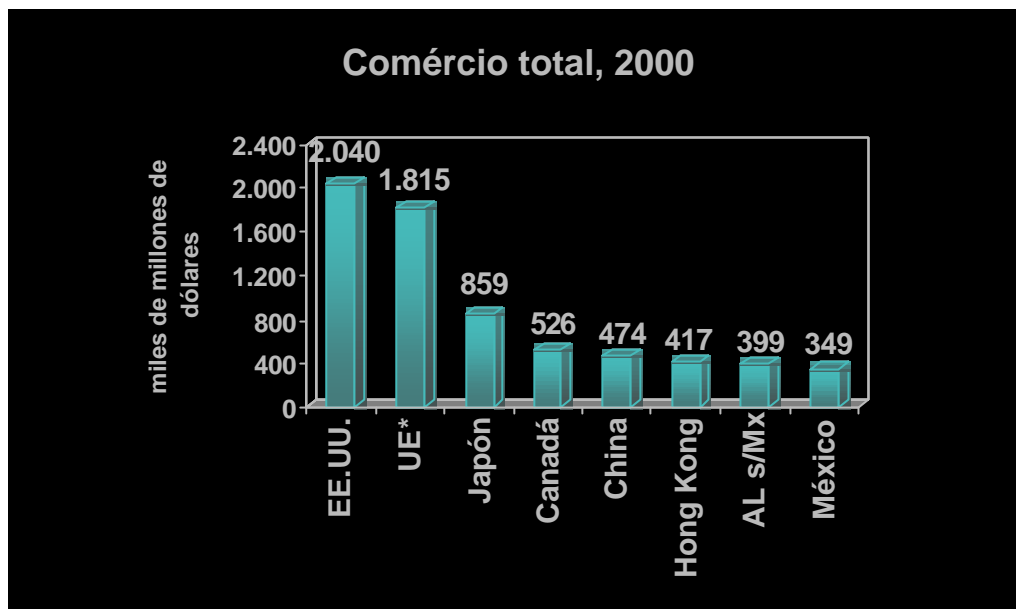
Além disso, o ideal seria que certos problemas comerciais entre os Estados Unidos e o Brasil fossem resolvidos antes das negociações da ALCA terem começado, como no caso da siderurgia.

Um outro aspecto para o qual o Dr. Schott chamou a atenção é que se deve sempre buscar o melhor resultado das negociações, sem se deixar afetar pelos aspectos emocionais do problema, por mais intransponível que ele possa parecer.

4.3. Fernando de Mateo

O Dr. Fernando de Mateo sustentou que o México se tornou um dos maiores exportadores do planeta nos últimos dez anos e considera que o NAFTA exerceu um importante papel nesse sentido. O gráfico que se segue apresenta os maiores exportadores do planeta. Nele, a União Européia está incluída como uma unidade comercial.

PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES



Fonte: Apresentação do Dr. Fernando de Mateo.

A evolução das exportações pode ser vista em seguida. Note-se que já havia um alto crescimento das exportações do México antes do NAFTA, o que indica que o mercado dos Estados Unidos já estava absorvendo uma parcela considerável das exportações mexicanas. Esses dados estão no próximo gráfico:

EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES MEXICANAS



Fonte: Apresentação do Dr. Fernando de Mateo.

Outro aspecto importante no crescimento das exportações do México foi o fato de este país ter realizado nada menos que trinta e um acordos de livre-comércio envolvendo uma população de 850 milhões de habitantes. Assim, segundo o Dr. Fernando de Mateo, o crescimento da economia mexicana nos últimos anos se baseia no dinamismo do setor exportador.

Com efeito, ele assinalou que as exportações dobraram sua participação no PIB, passando de 15%, em 1993, a 33%, em 2000. O Dr. Mateo considera também que a metade dos novos empregos criados nos últimos anos se deve às exportações.

As principais vantagens dos Acordos de Livre-Comércio para o México são as seguintes, de acordo com Dr. Mateo:

- Garantem acesso ao mercado de trinta e um países em três continentes;
- Permitem o acesso a matérias-primas a preços baixos e qualidade internacional;
- Asseguram uma melhora nos serviços e uma redução de custos;
- Oferecem garantias de certificado de origem;
- Criam um marco atrativo para o investimento estrangeiro, estabelecendo regras claras no caso de expropriação;
- Geram crescimento econômico e emprego, assim como financiamento de longo prazo na conta corrente, o que contribui para a estabilidade do país;
- Os Acordos de Livre-Comércio são um instrumento para incrementar o conteúdo nacional das exportações e a integração das cadeias produtivas;
- O NAFTA tornou o México o segundo maior parceiro dos Estados Unidos depois do Canadá, já tendo ultrapassado o Japão em termo de exportações para os Estados Unidos.

A questão da ALCA também foi abordada pelo Dr. Fernando de Mateo. Ele destacou que a ALCA servirá para unir os trinta e quatro países do Continente por meio de um projeto comum, qual seja, o do livre-comércio. Ela tem como objetivo eliminar as barreiras ao comércio de bens e serviços, assim como as barreiras aos investimentos entre os trinta e quatro países do continente. A ALCA está sendo negociada de acordo com as normas da OMC, constituindo-se um compromisso único que incorpora os direitos e obrigações que se estabeleçam mutuamente para todos os países-membros.

Na visão do Dr. Mateo, o México se beneficiou do livre-comércio, em geral, e do NAFTA, em particular. A ALCA permitirá, ele acredita, diversificar os mercados do México e dos demais países integrantes. Os exportadores mexicanos terão a vantagem da experiência adquirida nos acordos de livre-comércio firmados, aproveitando ao máximo o estabelecimento da ALCA. Esta incorporará ao setor exportador pequenas e médias empresas, que poderiam atender a nichos específicos de mercados, de acordo com a sua capacidade produtiva.

Os produtores mexicanos poderão vir a se beneficiar de uma maior variedade de bens e serviços. A ALCA poderá oferecer ao México um marco legal em seu comércio com os países da América que ainda não têm um acordo de livre-comércio com aquele país.

O Dr. Fernando de Mateo concluiu afirmando que os acordos de livre-comércio foram benéficos para o México, impulsionando o crescimento econômico e gerando empregos. A

recente desaceleração da economia mundial teve um impacto negativo na economia mexicana. No entanto, pela primeira vez em três décadas, não se refletiu em uma crise cambial ou financeira. A inflação e as taxas de juros – ambas na casa de um dígito –, se mantêm reduzidas e o padrão adotado de câmbio flexível se mantém relativamente estável. As exportações devem continuar a exercer o papel de um dos principais geradores de produto e emprego no México.

5. Debatedores

Foram três os debatedores presentes ao painel “A experiência do NAFTA”: o Deputado Antonio Kandir; o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o jornalista Paulo Sotero Marques. As intervenções dos debatedores podem ser sintetizadas da forma que se apresentará a seguir:

5.1. Antonio Kandir

A intervenção do Deputado Kandir se concentrou em cinco pontos fundamentais. Em primeiro lugar, ele destacou que o processo de liberalização comercial tende a fortalecer as instituições de política econômica e a própria política econômica, na medida em que o país terá de se preocupar com a competitividade externa de seus produtos. Como resultado, o desempenho da política econômica tende a melhorar.

Em segundo lugar, o Deputado Kandir chamou a atenção para o fato que o sucesso da liberalização comercial não pode estar condicionada a um único acordo, mas a vários acordos. No caso do México, foram realizados trinta e um acordos comerciais com países dos vários continentes.

O Deputado Kandir destacou ainda, em terceiro lugar, ao contrário do que afirmou o pesquisador Jeffrey Schott, que a ALCA não é um mero prolongamento do NAFTA. Esse fato decorre, na opinião do Deputado Kandir, em função das especificidades do acordo do México com os Estados Unidos e, em particular, da questão das maquiladoras.

Além disso, e em quarto lugar, para o Deputado Kandir, o Acordo da ALCA é interessante para a economia brasileira da mesma forma que o NAFTA o foi para a economia mexicana: ele revela o potencial do mercado dos Estados Unidos, tanto em termos de população (mais de 250 milhões de pessoas), como em termos de renda do mercado consumidor, cujas importações anuais totais foram superiores a US\$ 1,4 trilhão no ano 2000.

Foi ainda salientado pelo Deputado Kandir, em quinto lugar, que, se a ALCA – e o mercado dos Estados Unidos – representa um grande potencial para países como o Brasil, ela possui inerentemente a si, da mesma forma, um grande risco potencial. Esse risco decorre do poder econômico do parceiro – os Estados Unidos – de impor acordos comerciais aos demais.

As questões que preocupam o Deputado Kandir em relação ao NAFTA foram essencialmente as seguintes:

- A intervenção do Congresso dos Estados Unidos, ferindo decisões do NAFTA, como no caso dos caminhões mexicanos;

- O capítulo 11 do NAFTA, o qual permite que empresas questionem decisões dos Estados, tanto no plano federal, quanto no plano estadual. Assim ficam colocados no mesmo nível Estado e empresas;
- O NAFTA apresenta problemas de regulação, como no caso citado anteriormente, que poderão ser enfrentados pela ALCA;
- O comércio exterior precisa acompanhar o desempenho das demais políticas econômicas. De nada adianta abrir a economia, controlar a inflação se o setor exportador não responde, como no caso do Brasil;
- Deve-se decidir quais são as questões regionais e quais são as questões globais. O tema do *antidumping* deve ser considerado como uma questão global, relativa à OMC e não discutida na ALCA ou com a União Européia;
- O Brasil deve ter uma postura ousada de negociar simultaneamente vários acordos comerciais.

5.2. Samuel Pinheiro Guimarães

Como o professor Jeffrey Schoot, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães considera que a ALCA teria algumas semelhanças com o NAFTA, que lhe servirá de base.

Esse fato decorre, na opinião do Embaixador, de vários motivos. Em primeiro lugar, da limitada capacidade de negociação dos países menores. Ele nota a diferença de PIB entre os países maiores e menores na ALCA da mesma forma que o que ocorreu no NAFTA com o México. O teor do acordo (da ALCA) tende a ser o mesmo, e o Embaixador acredita que as concessões oferecidas ao México devem ser estendidas aos demais países das Américas.

Além disso, o Embaixador sustentou que, assim como na ALCA, cada país entrou nas negociações com objetivos distintos. No caso do Canadá, o objetivo principal era não ficar de fora das negociações que estavam sendo realizadas entre o México e os Estados Unidos. No caso dos Estados Unidos, o seu objetivo, segundo o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, era, entre outros, ter acesso às fontes de energia mexicana. Além disso, graças à mão-de-obra barata mexicana, os Estados Unidos pretendiam reduzir os custos operacionais de suas empresas e recuperar a sua competitividade global perdida nos anos oitenta. Para o México, o NAFTA apresentava uma oportunidade sem igual de atrair capital estrangeiro e estimular o seu crescimento econômico.

O Embaixador Samuel destacou as vulnerabilidades externas associadas com o NAFTA e com a ALCA. Ele mencionou especificamente a crise do peso, onde o México necessitou de uma ajuda de US\$ 47 bilhões para se reerguer. A expectativa que o Brasil tem de obter superávits comerciais por meio de um aumento das exportações com a ALCA pode não se realizar. O México, apesar de ter conseguido triplicar suas exportações ao longo dos anos noventa, continua em déficit com os Estados Unidos, em torno de US\$ 10 bilhões ao ano. Para cobrir esse déficit, o México tem de estimular a entrada de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) na sua economia. Além disso, a entrada de investimentos estrangeiros nos demais países das Américas, ao invés de estimular as exportações, pode-se voltar para o mercado doméstico. Nesse caso, como o crescimento econômico gera uma demanda por importações, o resultado pode ser um *aumento do desequilíbrio externo* e não o contrário.

Outra fonte de preocupação que o Embaixador procurou manifestar foi a da dependência externa. O Embaixador enfatizou que, não obstante o fato de o México ter buscado uma diversificação das suas exportações e, para tanto, ter assinado um total de trinta e um acordos de livre-comércio, na verdade houve uma concentração do comércio do México

com os países do NAFTA, o qual predominou sobre os demais. De fato, as exportações do México para os Estados Unidos correspondem atualmente a cerca de 90% de suas exportações totais. Assim, na visão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, o México se tornou vulnerável aos ciclos de crescimento da economia dos Estados Unidos e às mudanças na orientação da política econômica deste país.

O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães destacou ainda que o Brasil corre o risco de ter incluído na ALCA aspectos que não são do seu interesse, como o capítulo 11 do NAFTA, e não discutir matérias que são do seu interesse, como a questão do *antidumping* e dos subsídios agrícolas.

5.3. Paulo Sotero Marques

O jornalista Paulo Sotero apresentou um ponto de vista diferente dos demais. Ele considera que a ALCA será muito diferente do NAFTA. Para começar, cita a questão geográfica. O fato de o México estar fisicamente ao lado dos Estados Unidos faz uma diferença na lógica da integração regional, uma vez que as empresas transnacionais dos Estados Unidos podem estabelecer filiais no primeiro país para se beneficiar dos custos menores de mão-de-obra. Além disso, a economia dos Estados Unidos utiliza a mão-de-obra dos milhões de mexicanos que vivem ilegalmente naquele país para funcionar. Pode-se acrescentar que, devido ao fato de parte do tráfico de drogas passar pelo território mexicano, hoje o México é considerado como parte da questão de segurança nacional dos Estados Unidos. Por esse motivo, o Presidente George W. Bush propôs uma anistia aos trabalhadores ilegais mexicanos nos Estados Unidos, que deverá ser analisada quando a questão do Afeganistão for superada.

Um outro aspecto que o jornalista Paulo Sotero destacou foi a questão do crescente apoio do México ao NAFTA. Neste país se formou praticamente um consenso ao mesmo. No entanto, ao mesmo tempo, nos Estados Unidos ocorreu um processo inverso. Os sindicatos dos Estados Unidos, em particular, protestam em relação ao Acordo e se opõem à concessão do *Trade Promotion Authority* (TPA), que é a autorização que o Congresso dos Estados Unidos oferece para o Executivo negociar acordos internacionais.

Dessa forma, a oposição interna nos Estados Unidos tem prejudicado a aprovação do TPA, o qual tinha por objetivo dar mais liberdade aos negociadores do país em relação à ALCA.

O NAFTA trouxe importantes conseqüências para o México, na visão do jornalista Paulo Sotero, para os quais o Brasil deveria atentar. Em primeiro lugar, o México conta hoje com uma democracia em funcionamento. Em sua opinião, o NAFTA aprofundou o processo de democratização mexicano. Além disso, o NAFTA gerou a necessidade do México de formar uma equipe exemplar de negociadores, o que foi colocado em prática. O México aprendeu com os Estados Unidos, que têm uma estrutura de vinte mil técnicos especialistas.

Em sua opinião, o Brasil deveria seguir no mesmo caminho.

6. Conclusões do painel “A experiência do NAFTA”

Não houve um consenso quanto à origem do desempenho do NAFTA e, em particular, do México. Embora seja inegável o aumento dos fluxos comerciais mexicanos, não houve sequer concordância quanto às causas. Para alguns expositores, está relacionado com os Acordos de Livre-Comércio (Fernando de Mateo), enquanto, para outros, está relacionado com

divisão internacional de trabalho e com a distribuição da produção geográfica das empresas transnacionais.

Também não houve um consenso em relação à questão da adoção do NAFTA e da ALCA. Alguns expositores acreditam que a ALCA seguirá o exemplo do NAFTA (Dr. Fernando de Mateo, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães), enquanto outros expositores defenderam o ponto de vista que serão experiências absolutamente distintas (Professor Dupas e o jornalista Paulo Sotero Marques). O argumento principal é que o NAFTA reúne apenas três países, enquanto a ALCA reunirá trinta e quatro, além do fato da distância do PIB ser superior a cem vezes entre o maior país do bloco e o menor no caso da ALCA, enquanto no NAFTA esta diferença não passa de vinte vezes.

As opiniões sobre a possibilidade de o Brasil vir a seguir, na ALCA, o modelo da inserção adotado pelo México, no NAFTA, também divergiram. Alguns dos expositores que representaram este último ponto de vista enfatizaram que o NAFTA é um modelo único, porque o grau de inserção obtido pelo México só foi possível em função do interesse das empresas dos Estados Unidos em se beneficiar do acesso ao mercado do México e porque aos Estados Unidos interessa desenvolver o crescimento da economia mexicana para desestimular a migração de mão-de-obra México-Estados Unidos.

Um aspecto interessante no caso do NAFTA e que pode ser destacado no caso da ALCA – caso esta venha se concretizar – é o objetivo dos atores. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães observou que os objetivos dos atores no caso do NAFTA eram absolutamente díspares – embora não necessariamente divergentes. Ora, se entre apenas três países obtinha-se objetivos diversos no mesmo processo de formação de uma área de livre-comércio, imagine-se então em uma reunião visando a negociação de uma área de livre-comércio que abrangerá trinta e quatro países, o que será um fato inédito no globo.

Esse fato se agrava em função das normas que foram adotadas para guiar este acordo. Duas delas – a do consenso e da negociação completa, segundo a qual só se terá um acordo quando todas as áreas tiverem fechado um acordo provisório – implica que um dos países pode adotar um comportamento maximizador (ou maximizante) visando a atingir seus próprios interesses em detrimento dos demais. Se os demais países perceberem a postura deste país e resolverem adotar táticas semelhantes – como o Brasil adotara no início das negociações via MERCOSUL –, os resultados das negociações tendem a espelhar ainda mais os interesses individuais de cada país e a busca de um mínimo denominador comum se tornará uma tarefa quase inimaginável.

Em função de tais aspectos, fez-se uma simulação do que poderia advir em termos de implicações de um possível acordo MERCOSUL-NAFTA, seguindo as bases deste último para os países do MERCOSUL, tanto do ponto de vista político como econômico. É claro que abstraiu aqui de modelos econométricos para se ter presentes os aspectos envolvidos nas negociações e para se observar como estas se refletem nos demais fatores políticos e econômicos.

6.1. Implicações políticas de um Acordo MERCOSUL-NAFTA

Embora o NAFTA não tenha objetivos políticos declarados, sabe-se que seus objetivos políticos reais são inúmeros. Entre os quais deve-se incluir desde a contenção do número de imigrantes vindos principalmente do México, até a luta contra o tráfico de drogas e a proteção ao meio ambiente. Esses objetivos também fazem parte das preocupações do MERCOSUL.

No entanto, o principal objetivo político do NAFTA, do ponto de vista dos Estados Unidos, foi utilizar o acordo para demonstrar a liderança daquele país em termos de política comercial. Assim, com o NAFTA, os objetivos globais dos Estados Unidos puderam ser mantidos e reafirmados, quais sejam: a abertura dos mercados mundiais ao livre-comércio e a manutenção da sua liderança no plano global.

Para o Brasil, uma associação MERCOSUL-NAFTA traria inúmeras vantagens. Entre estas, destaca-se, principalmente, o acesso ao mercado dos Estados Unidos, Canadá e México, os quais apresentam grande capacidade para absorver importações. Entre outras vantagens poder-se-iam destacar as economias de escala, as sinergias e a redução dos preços unitários para os bens que tivessem sua produção aumentada.

No entanto, tal acordo NAFTA-MERCOSUL também pressupõe que seus membros compartilhem de um mínimo de objetivos comuns, em termos de política comercial e que estarão prontos para resolverem os conflitos quando surgem, o que nem sempre é o caso entre os países do MERCOSUL e do NAFTA. As relações Brasil-Estados Unidos nos anos oitenta foram marcadas por vários conflitos: crise da dívida (1982), política de informática (1987), moratória (1988), patentes (1989), entre outras. Embora as relações entre o Brasil e os Estados Unidos tenham se normalizado com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, ainda existe um certo ressentimento no Brasil quanto ao estilo incisivo do USTR, o que foi denominado por alguns autores como parte do poder imperial dos Estados Unidos, como o uso da Seção 301 e da Super 301 apontaram. Por outro lado, parece claro que tais sentimentos estão cada vez mais ficando para trás em função da percepção crescente em relação ao mercado potencial do NAFTA para os países do MERCOSUL.

Além disso, os acontecimentos de 11 de setembro demonstraram ao mundo que os Estados Unidos não têm tanto poder assim e são um país vulnerável quanto qualquer outro. É importante mudar o conteúdo das relações entre o Brasil e os Estados Unidos para que nela predomine espontaneamente a necessidade de cooperação, como aconteceu no caso do México. O Brasil e os Estados Unidos precisam de uma agenda mais positiva e de medidas para reconstruir a confiança que ambos perderam nos anos oitenta e parte dos anos noventa. A ALCA e, dentro dela o NAFTA, oferecem tal oportunidade.

Além disso, é cada vez mais fácil para o Brasil defender a importância de acordos diretos de livre-comércio, como o MERCOSUL-NAFTA. Discute-se cada vez mais no Brasil uma opção direta 4+1, ou seja, um acordo MERCOSUL-Estados Unidos, caso a ALCA não se concretize. Se o Brasil pode negociar com os Estados Unidos, por que não com o NAFTA todo? Existia, nos anos noventa, praticamente um consenso pró-MERCOSUL entre as elites e dentro da sociedade brasileira. No entanto, tal consenso foi erodido com a crise do bloco no final dos anos noventa. Não parece mais haver grupos contrários à inserção internacional do Brasil ou defendendo a volta do protecionismo. Acordos de livre-comércio, seja com a União Européia, seja com os Estados Unidos, diretamente, ou indiretamente via NAFTA ou ALCA, parecem cada vez mais aceitáveis. Pode-se chegar à conclusão que um acordo MERCOSUL-NAFTA pode desempenhar um papel tão positivo para o Brasil como o MERCOSUL desempenhou até um certo momento.

O risco de que um acordo MERCOSUL-NAFTA ou MERCOSUL-ALCA poderia levar a uma dissolução do MERCOSUL também não é mais levado tão a sério. Já há a compreensão de que o objetivo do MERCOSUL é diferente do objetivo do NAFTA ou da ALCA.

Foto: Batista



PAINEL 2 (23/10/2001). Paulo Sotero Marques, Jeffrey J. Schott, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Ministro Pedro Malan, Gilberto Dupas, Deputado Antonio Kandir, Fernando de Mateo.

Foto: Lelo



PAINEL 2 (23/10/2001). Ministro Pedro Malan, Gilberto Dupas, Deputado Antonio Kandir.

6.2. Implicações econômicas de uma opção NAFTA (MERCOSUL-NAFTA)

Do ponto de vista puramente econômico, o NAFTA constitui um dos mais bem-sucedidos exercícios de liberalização comercial simultânea fora do GATT e da OMC. Como já vimos, nos anos noventa, o fluxo comercial dos países da região (Estados Unidos, Canadá e México) praticamente dobrou. O mesmo ocorreu com o intercâmbio entre o MERCOSUL e o NAFTA, que cresceu de cerca de US\$ 17,1 bilhões em 1990 para cerca de US\$ 32 bilhões em 1996. Como pode ser visto a seguir:

RELAÇÕES MERCOSUL-NAFTA

	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>Cresc.</i>
Exportações	9,100	10,527	11,303	12,847	11,973	12,963	42,4%
%	19,5	20,8	20,9	20,6	17,0	17,3	
Total de Exportações	46,544	50,560	54,100	62,212	70,401	75,068	61,3%
Importações	8,001	9,142	11,417	13,969	18,600	19,000	137,5%
%	27,3	25,0	23,7	22,6	26,2	25,3	
Total de Importações	29,318	36,619	48,014	61,851	71,000	82,000	156,0%

Fonte: Banco Central do Brasil e FUNCEX.

No entanto, no Brasil existe o receio, verdadeiro ou falso, de que as empresas da região não têm condições de competir com as empresas do NAFTA. Daí haver uma forte curiosidade no meio empresarial brasileiro sobre o teor de uma associação direta MERCOSUL-NAFTA. De qualquer forma, o efeito mais provável de uma associação MERCOSUL-NAFTA seria um aumento nos investimentos estrangeiros para os países do MERCOSUL, como já está ocorrendo, e um aumento no fluxo comercial MERCOSUL-NAFTA. Tudo dependeria dos moldes que tal associação assumiria.

Painel 2 (23/10/2001)

Trabalho apresentado

O DISCURSO HEGEMÔNICO DO LIVRE-MERCADO E A VULNERABILIDADE DOS GRANDES PAÍSES DA PERIFERIA

Gilberto Dupas

Após quase duas décadas de profundas reformas estruturais induzidas pelo discurso hegemônico – abertura, privatização e exposição à concorrência internacional –, o grau de vulnerabilidade externa da maioria dos grandes países da periferia mundial aumentou intensamente. As promessas de uma maior participação no comércio internacional em geral se efetivaram. Mas, com raras exceções, foram graves os desequilíbrios estruturais acarretados pelo modelo implantado. Os fluxos de investimento direto internacionais, visando compra de empresas estatais ou privadas ou novos investimentos, não foram suficientes para compensar os crescentes déficits comerciais, a dívida externa dobrou e os balanços de transações correntes (incluindo juros e remessas de lucros) deterioraram-se fortemente na maioria deles. No quadro que segue, relaciono os países que assumo pertencerem à grande periferia do capitalismo global. São aqueles com PIBs maiores que US\$ 100 bilhões e população acima de vinte e quatro milhões de habitantes. Considero-os nessa categoria por terem massa crítica em seu mercado interno que os tornam alvos principais de interesse dos grandes grupos transnacionais em busca de ampliação de suas vendas globais. Se excluirmos a China, a Rússia e a Coreia do Sul – por particularidades de suas atuais condições de inserção global, que não discutiremos aqui – eles são apenas nove países, somando US\$ 2.649 bilhões de PIB: Brasil, México, Índia, Argentina, Turquia, Indonésia, África do Sul, Tailândia e Venezuela. Em seu conjunto, eles sofreram graves danos em sua vulnerabilidade externa no período 1988-2000, quando o seu processo de inserção na economia global se acelerou. O saldo de suas balanças comerciais passou de um superávit de US\$ 16 bilhões para um déficit de US\$ 15 bilhões, deteriorando-se em mais de 190%. Seu balanço de transações correntes, que inclui pagamentos externos de juros e lucros/dividendos, aumentou seu negativo de US\$ 13 para 44 bilhões (mais de 220%). E, finalmente, a soma de suas dívidas externas mais que dobrou, passando de US\$ 515 bilhões para US\$ 1.060 bilhões. Indonésia e Tailândia foram os únicos países desse universo que tiveram melhora em seus balanços externos. Apesar disso, suas dívidas externas cresceram mais de 140%. Se os retirarmos da amostra, o déficit comercial dos demais cresce mais de 300% e o de transações correntes aumenta 680%. Surge, pois, um grande impasse quanto ao futuro da abertura econômica como efetivo indutor de crescimento econômico auto-sustentável e equilíbrio social nesses países, que se tornam potenciais focos de uma onda de crises a partir da periferia. Essa situação tende a se tornar ainda mais grave após os acontecimentos de setembro nos Estados Unidos, levando a potência hegemônica mundial a uma mudança de foco, que pode privilegiar tendências isolacionistas e xenófobas, além de prioridades de segurança sobre interesses de integração comercial.

O mercado mundial pós-abertura, a partir do final da década de 1980, passa de fato a crescer muito acima dos PIBs mundiais. No entanto, se examinarmos mais profundamente a

natureza dessa tão elogiada explosão, macroeconomicamente exótica, seu fundamento está meramente no intenso fracionamento da produção global das grandes empresas transnacionais, possibilitado pela tecnologia da informação e pela busca de fatores de produção mais baratos e proximidade dos mercados consumidores. Trata-se, pois, de um crescimento fruto da múltipla contagem oferecida pelo intenso intercâmbio de partes, componentes e produtos finais. Seja como for, vários dos grandes países da periferia tiveram um sensível aumento de sua participação no comércio mundial, o que poderia teoricamente significar uma melhoria nas suas contas externas. Além do caso atípico da China, cuja participação no comércio mundial cresceu mais de 240%, no período 1995-1998, os países asiáticos – Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia, Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan –, bem como alguns dos principais países da América Latina – México, Argentina e Chile –, aumentaram sua participação naquele período entre 35% e 45%. A exceção foi o Brasil, que amargou um decréscimo de 26% em sua participação no comércio mundial.

As práticas e retóricas sobre protecionismo e livre-mercado estão claramente associadas aos interesses das potências hegemônicas de plantão ou, mais precisamente ainda, aos grupos econômicos dominantes em tais nações. Ao período dos blocos comerciais coloniais e das práticas monopolistas – entre os séculos XVI e XVIII, seguiu-se uma tendência de maior liberdade de comércio, que alcançou sua maior influência na metade do século XIX. Sidney Dell lembra que os economistas, com frequência, afirmam as vantagens do livre-comércio universal. Não obstante, subsiste o fato de que as doutrinas de livre-comércio tipicamente estão presentes onde um poder econômico dominante se defronta com rigidez, restrições ou monopólios que deseja destruir, por considerá-los obstáculos a um maior crescimento de suas indústrias. De fato, potências dominantes ou suas grandes corporações, se confiam em sua capacidade de derrotar rivais potenciais na competição por mercados, preferirão um sistema radical de livre-comércio em uma escala mundial a qualquer sistema ou agrupação regional mais limitado. Foi o que aconteceu durante o predomínio tecnológico britânico na indústria. Era muito mais eficaz concentrar a mão-de-obra disponível nas fábricas que produziam manufaturas e exportá-las em troca de alimentos baratos, do que empregá-la na agricultura nacional. Foi nessas circunstâncias que a Inglaterra abandonou as práticas protecionistas. A produção de alimentos para a crescente economia britânica se desenvolveu sobre a base de um cultivo extensivo barato nas zonas de ultramar. Isto, por sua vez, criou novos mercados de exportação para as manufaturas britânicas – primeiro para os produtos têxteis e outros bens de consumo e, posteriormente, para os bens de capital. A história econômica dos Estados Unidos foi construída a partir do seu mercado interno, fortemente protegido, que acabou sendo um dos mais importantes elementos de integração da nação. Os mesmos fatores que tornaram vantajosos ao Reino Unido basear sua política internacional no *laissez-faire* e no livre-comércio durante o século XIX, criaram a necessidade de proteção alfandegária nos Estados Unidos e na Alemanha, naquela época menos avançados. O predomínio tecnológico britânico conduziu inevitavelmente à proteção para as incipientes indústrias norte-americanas e alemãs.

A diferença entre as opiniões no Norte e no Sul dos Estados Unidos – na segunda metade do século XIX – era muito mais que uma disputa sobre se aquele país devia adotar uma política de livre-comércio ou de protecionismo. Implicavam um completo desacordo sobre a futura estrutura da economia norte-americana. Os defensores do livre-comércio não viam nenhuma razão pela qual os Estados Unidos não deviam continuar especializando-se na agricultura, para a qual o país parecia ter um grande potencial; já os protecionistas consideravam fundamental um desenvolvimento em grande escala da indústria. A luta entre os defensores do livre-comércio e do protecionismo foi longa, com vantagens oscilando de parte a

parte. A política alfandegária dos Estados Unidos, até o princípio da Guerra Civil, não satisfazia a ninguém. As tarifas eram demasiado elevadas para se ajustar aos desejos dos livre-cambistas do Sul, mas eram insuficientes para contentar os protecionistas do Norte. Em consequência, foi natural que essa questão se convertesse em um dos pontos centrais a serem arbitrados pela Guerra Civil. O triunfo do Norte enfraqueceu o poder dos adeptos do livre-mercado e abriu caminho para uma proteção muito acentuada da indústria norte-americana, o que permitiu sua definitiva consolidação e preparou o início do ciclo hegemônico norte-americano.

A unificação dos trinta e oito estados alemães, no início do século XIX, também esteve associada com um aumento em suas barreiras comerciais frente ao resto do mundo. A luta entre os protecionistas e os livre-cambistas alemães também foi prolongada. Durante algum tempo, houve a supremacia dos livre-cambistas. Depois da derrota da França, na guerra de 1870-1871, a Alemanha ganhou a posição que lhe permitiu tentar desafiar a Grã-Bretanha pela direção política e econômica da Europa. Isso apontou para o fim do livre-comércio.

A História demonstra que as práticas protecionistas foram adotadas por todos os grandes países, ao menos no início de seus ciclos de industrialização. Quando eles podem conviver com uma exigência de abertura dos outros mercados para o seu produto – enquanto o seu próprio é mantido protegido –, ocorrem períodos de intensa transferência de renda e concentração de poder, beneficiando aqueles países que conseguem impor tal padrão. Foi o que aconteceu com a recente pressão para abertura dos grandes países periféricos a partir de meados dos anos oitenta.

A grande empresa verticalizada teve um novo choque a partir da radicalização do uso da tecnologia da informação, que permitiu o fracionamento das cadeias produtivas globais e a flexibilização da produção com maximização de lucro a partir das parcerias e terceirizações (especialização e complementaridade), utilizando os novos conceitos de redes de empresas. A especialização flexível das pequenas e médias unidades voltou a ter espaço dentro da lógica das cadeias globais, porém comandadas por elas.

As empresas transnacionais norte-americanas, tal como suas ancestrais mercantis, desempenharam papel fundamental na ampliação e manutenção do poder dos Estados Unidos. Mas elas se revelaram instrumentos de poder muito menos maleáveis e muito mais autônomos do que as companhias de comércio e navegação. Basta comparar a incorporação da Europa pelo sistema de poder norte-americano, depois da Segunda Guerra, com a anexação do subcontinente indiano pelo sistema de poder britânico, no início do século XIX. Embora implementado pelo próprio governo, o sistema de corporações americanas, em pouco tempo, adquiriu dinâmica própria, contrariando muitas vezes interesses estratégicos dos Estados Unidos. A apropriação das rendas estrangeiras, por exemplo, não o foi em benefício direto dos Estados Unidos. Tais rendas sempre puderam fugir diretamente para os mercados internacionais em momentos de crise. Essa fuga maciça do capital norte-americano acabou fazendo desmoronar o sistema de Bretton Woods e não consegue atualmente resolver o imenso déficit externo americano. As recentes análises sobre a natureza desse déficit, muitas vezes provocado pela imensa dispersão da atividade produtiva das empresas sediadas no país – que exportam mais a partir de suas filiais externas que de sua sede continental – é um excelente exemplo dessa contradição. Não é, aliás, por outra razão que o comércio internacional cresceu nas duas últimas décadas do século XX quase duas vezes mais que o PIB mundial dos países. Radicalmente fracionada pela nova lógica das cadeias globais – que vai buscar nas mais diferentes localizações a mais favorável composição dos fatores de produção – e atraída pelas vantagens da proximidade dos mercados finais de consumo, a produção global de bens e serviços submeteu-se a uma verdadeira diáspora. O caso dos Estados Unidos, atual país

hegemônico, é paradigmático. Seu imenso déficit comercial de mais de US\$ 300 bilhões anuais está longe, obviamente, de ser revelador de uma dificuldade competitiva. A principal razão está na dispersão da produção de suas grandes corporações transnacionais, sustentadas por investimentos externos de US\$ 700 bilhões, durante a década de 1990, superior a toda a soma investida nas quatro décadas anteriores. A consequência é que, enquanto as exportações norte-americanas atingiram cerca de US\$ 900 bilhões em 1998, as filiais de suas corporações no exterior venderam US\$ 2,4 trilhões, sendo US\$ 600 bilhões exportados para o próprio Estados Unidos. Se a busca de bolsões de mão-de-obra é uma das razões deste fenômeno, mais importante ainda é a necessidade dessas empresas estarem próximas do seu mercado final e a busca de *clusters* em geral, especialmente os tecnológicos. Não é por outra razão que foi na Europa que os investimentos diretos norte-americanos se concentraram em 55% e lá que eles mais cresceram. Esse fenômeno é comum, aliás, aos demais países centrais. É o caso da Alemanha que – também em 1998 – exportou para os Estados Unidos apenas US\$ 48 bilhões, enquanto as filiais de suas empresas, produzindo em território daquele país, faturaram mais de US\$ 240 bilhões.

Como se vê, a transnacionalização das grandes corporações vai gerando um sistema global de produção, intercâmbio e acumulação cada vez menos sujeitos à autoridade estatal e com poder de subverter os conceitos tradicionais de eficiência econômica e submeter as suas regras às nações mais poderosas do mundo. No entanto, os problemas dos cidadãos, que continuam gerando demandas locais e nacionais, vão-se distanciando cada vez mais da possibilidade de ação dos mecanismos públicos – que antes podiam amarrar boa parte da lógica econômica ao seu próprio interesse –, gerando crescente perda de capacidade reguladora dos estados nacionais.

Na América Latina, a abertura econômica vem agravando o desequilíbrio externo estrutural na maior parte dos países. Se utilizarmos como referência a média do saldo negativo das balanças comerciais do conjunto desses países no período 1992-1996 e a compararmos com a média do período 1997-2001, verificamos que esse déficit cresceu de US\$ 8,9 bilhões para US\$ 18 bilhões anuais. No caso do déficit de transações correntes, que inclui pagamento de juros externos e remessa de lucros, a evolução do negativo foi de US\$ 41,8 bilhões para US\$ 67,2 anuais. A lógica das cadeias produtivas globais exige para tais países mais importações do que permite exportações e, todas as vezes que os países da região começaram a crescer, aumentaram os déficits comerciais. Esses últimos acabam em parte compensados por entrada de capitais – que aumentam o fluxo futuro de remessa de lucros – ou crescimento da dívida externa, que agrava o pagamento de juros. A consequência é um regime do tipo *stop and go*, que permite um crescimento de até 2% a 3%. Esse desequilíbrio da América Latina não será resolvido pelo mercado financeiro e provavelmente não o será pela entrada maciça de investimento direto, dado que seu regime depende fortemente do ciclo de privatizações. Tudo dependerá da condição de exportação de maior valor adicionado, incorporando localmente etapas tecnológicas de agregação de valor, reforçando competitividade e lutando tenazmente pelo acesso a mercados restritos, especialmente no *agribusiness*.

A crise cambial brasileira e a desvalorização do real em janeiro de 1999 – acrescida de outra importante depreciação em 2001 – trouxeram um agudo componente de fragilidade à idéia da definitiva consolidação e ampliação do MERCOSUL, baseada que estava na idéia da estabilidade dos preços relativos. A queda rápida do comércio intrapaíses em quase 30%, o movimento de transferência de instalações industriais da Argentina para o Brasil e a introdução de forte instabilidade na política cambial argentina são os indícios mais evidentes.

Todas essas considerações nos levam a inevitável revisão do conceito de estado nacional em tempos de abertura econômica. A idéia de que mercado e Estado são

complementares permitiu a prosperidade sem precedentes experimentada pelos Estados Unidos, Europa Ocidental e alguns países asiáticos na segunda metade do século XX. No entanto, o conceito de que a iniciativa privada e a ação do Estado são igualmente necessárias para o êxito econômico foi fortemente abalado a partir das reformas neoliberais recomendadas pelo que acabou sendo designado de *Consenso de Washington*, conjunto de princípios que tiveram forte apoio do FMI e induziram a direção daquelas reformas em muitos dos grandes países da periferia global. Eles incluíam: rígida disciplina fiscal; redirecionamento dos gastos públicos para educação e saúde; liberalização comercial com eliminação de cotas e rebaixamento e homogeneização de tarifas; abertura para o investimento estrangeiro; privatização; desregulamentação da economia; segurança para os direitos de propriedade.

Dani Rodrik lembra que essas reformas, fundamentadas no mercado, a princípio deram pouca atenção às instituições e à complementaridade entre as esferas pública e privada da economia. O papel destinado ao governo se resumia a manter a estabilidade macroeconômica e a assegurar o acesso à educação. A prioridade era afastar o Estado, não torná-lo mais eficiente. A consequência, para além da vitória expressiva no combate à inflação, foi o fracasso das reformas na Rússia e a generalizada insatisfação com as reformas na América Latina. E a crise financeira na Ásia, que expôs os riscos de liberar as finanças sem mecanismos reguladores. Em todos esses casos, pouca ou nenhuma consideração foi dada aos mecanismos de assistência social e às chamadas *redes de segurança*.

Um importante equívoco de alguns dos grandes países da periferia que se inseriram no comércio internacional foi terem confundido abertura com estratégia. A globalização é, de certo modo, irreversível, porque é um mecanismo sinérgico global que tem dado certo. A abertura econômica, inevitável a essas nações, que provavelmente teriam maiores perdas com o fechamento do que com sua inserção na lógica das cadeias globais – que almejam seus mercados e alguns bolsões de mão-de-obra barata – é uma mera circunstância da nova ordem internacional. Essa circunstância torna ainda mais importante a definição de uma estratégia, até porque as pressões internacionais lideradas pelos atores principais do cenário global e seu aparato institucional (FMI, OMC, etc.) dificultam crescentemente os espaços para o exercício de políticas industriais nacionais. O acordo sobre TRIMs, por exemplo, determina que os membros da OMC não devem aplicar medidas de incentivo a investimentos condicionadas às exigências de conteúdo local ou de desempenho de exportações. Discute-se ainda a ampliação de novos TRIMs, proibindo exigências de transferência de tecnologia, capital mínimo nacional ou formação de *joint ventures*. Por outro lado, o acordo sobre TRIPs prevê o estabelecimento de regras e disciplinas muito rígidas para proteção aos direitos da propriedade intelectual, direitos autorais, marcas, patentes, *design* industrial e topografia de circuitos integrados, o que dificultará sobremaneira a condição de incorporação tecnológica às produções locais de países mais pobres.

Torna-se, portanto, cada vez mais imperioso que as estratégias nacionais dos grandes países da periferia definam e pratiquem claros estímulos para especializações, *clusterizações* e políticas tecnológicas e industriais consistentes com suas especificidades e prioridades. A integração de um país à economia mundial não substitui, pois, estratégias de desenvolvimento. Integração econômica global não é a principal fonte de crescimento para a maioria dos países. Países em desenvolvimento podem tirar vantagens do mercado internacional e dos fluxos de capitais, mas o principal dinamismo de seu crescimento virá sempre de seus empreendedores e investidores. Acessar o mercado internacional e se beneficiar dos fluxos de capitais deve ser parte dessa estratégia, mas não um objetivo central. É necessária uma sólida base institucional para investidores e empreendedores domésticos, formação de capital humano, de infra-estrutura pública e vitalização do setor privado doméstico. Faz-se, portanto, cada vez mais necessária

uma estratégia própria que não se resume à inserção internacional do país e envolva opções de estratégia industrial, de diversificação e especialização. É o caso do esforço indiano para habilitar-se na exportação de *software*. Formando sessenta e oito mil profissionais da área de computação a cada ano, a Índia tornou-se uma incubadora virtual de talentos infotécnicos cortejada pelo Ocidente. O governo dos Estados Unidos deve ampliar seus vistos especiais de cento e quinze mil para duzentos mil no próximo ano, visando indianos. Empresas indianas continuam a crescer exportando programas de *software* a baixo custo, cujas exportações cresceram de US\$ 734 milhões em 1999 para US\$ 6,3 bilhões em 1999-2000. O objetivo para 2001 são US\$ 9,5 bilhões. Cerca de sessenta mil a setenta mil indianos estão empregados no Vale do Silício no segmento *high-tech*; esse fluxo intensificou-se em 1996-1997 por causa das oportunidades do *bug* do milênio. A maioria dos cerca de dois mil empresários indianos do Vale do Silício investiu no segmento de *software* da Índia. O caso da Finlândia também merece registro. De um pequeno país tradicional dependente do mercado russo surgiu um líder mundial em telefonia de última geração. O fim da URSS, com a qual a Finlândia tinha grande sinergia, utilizando sua conveniente posição de neutralidade, fez o país perder seu grande cliente e entrar em grave crise econômica. Em dois anos o PIB contraiu-se 13%, com o desemprego, passando de 3% para 17%. O espírito empresarial e a tecnologia de ponta acharam a solução. As altas tecnologias dominaram as exportações sustentadas por um projeto social-democrata que reduziu impostos. Vários outros exemplos poderiam ser citados, alguns com especificidades mais radicais como a Coreia e a China.

Os governos dos países em desenvolvimento devem, portanto, ser capazes de colocar a globalização apenas como uma perspectiva e centralizar sua atenção na construção de instituições domésticas e projetos realistas de desenvolvimento, confiando mais em si mesmos e menos na economia global ou em projetos a ela ligados.

No caso da América Latina, passaram-se quase dois decênios de profundas reformas estruturais – abertura, privatização e exposição à competição. As exportações de manufaturas da região, durante 1985-1998, subiram de 74% para 84%; e as de recursos naturais baixaram de 23% para 12%. No entanto, a participação da região no comércio mundial deste período manteve-se relativamente estável, em torno de 5,6%. Ainda assim, graças aos bons desempenhos de México, Argentina e Chile, que aumentaram sua cota no mercado internacional em cerca de 40% naquele período. O caso mais decepcionante foi o do Brasil, com queda de mais de 26% e hoje com apenas 1% do mercado mundial, menos da metade da cota mexicana. Algumas categorias principais de manufaturas ganharam espaço: eletrônica, indústrias de processos contínuos, automobilística e confecção de roupas. Segundo a CEPAL, a escassa competitividade internacional do Brasil é a mais preocupante, inclusive nesses setores, contrastando com a do México, onde, no interior destas indústrias, se desenvolveram as operações internacionais de algumas das maiores empresas transnacionais do mundo. Isso permitiu ao México um acesso mais favorável ao mercado norte-americano, como também o benefício na aplicação das regras de origem que operam dentro deste sistema de integração, já que os investimentos das grandes corporações norte-americanas têm que se adaptar a estas regras para que sua produção seja considerada originária dos Estados Unidos.

As empresas transnacionais têm sido responsáveis por três quartas partes dos fluxos de inversão estrangeira direta (IED) mundial e dois terços do comércio internacional. Esses fluxos de IED cresceram enormemente no decênio de 1990, superando US\$ 850 bilhões em 1999, mais que o dobro da média no período 1990-1996. Estima-se que metade da inversão destinada à América Latina naquele decênio foi para a compra de ativos já existentes. As fusões e aquisições foram intensas na região nessa época, chegando a significar 14% do valor mundial em 1999. As empresas estrangeiras foram responsáveis por 54% delas na Argentina, Brasil,

Chile e México, na década. A exceção foi o México, onde as empresas nacionais desempenharam um papel muito ativo nas privatizações de empresas públicas e asseguraram o controle da maior empresa privatizada. Em termos setoriais, estudo elaborado por Michael Mortimore e Wilson Peres (CEPAL) mostra a situação nos quatro países mencionados como muito heterogênea. Para o seu conjunto, 35% do valor das operações de fusão e aquisição se deu nos setores de infra-estrutura, 19% no setor financeiro e 17% na indústria manufatureira. No Brasil, a indústria representa 22% do montante total de operações, principalmente em função das privatizações na siderurgia e na petroquímica, no começo dos anos noventa.

Os grandes ingressos líquidos de inversão estrangeira direta na América Latina tiveram efeitos importantes na estrutura econômica da região, com a transnacionalização dos principais agentes econômicos. A principal tendência foi o fortalecimento relativo das empresas estrangeiras e o enfraquecimento das estatais. Durante o decênio de 1990, as empresas transnacionais aumentaram fortemente suas atividades na América Latina, consolidaram sua penetração no setor manufatureiro e incrementaram sua participação nas exportações regionais. O crescimento do número de empresas transnacionais coincidiu com o quase desaparecimento das empresas estatais e o virtual estancamento das empresas nacionais privadas. Os dados da CEPAL registram os ingressos líquidos de investimento estrangeiro, aumentando mais de doze vezes entre 1990 e 1998. E seu crescimento foi quatro vezes maior que o da formação bruta de capital fixo e do PIB. Houve um importante processo de transnacionalização na região, e as empresas transnacionais se converteram nos seus agentes econômicos dominantes. No universo das quinhentas maiores empresas latino-americanas, o número de empresas internacionais aumentou – se compararmos 1990-1992 com 1998-1999 – de 149 para 230, e sua participação nas vendas totais se elevou de 27% a 43%. Cerca de metade das vendas das empresas estrangeiras, no entanto, correspondia ao subsetor de veículos automotores e partes, concentrados no Brasil, no México e na Argentina. As exportações das empresas transnacionais, entre os 200 maiores exportadores da região, cresceram no mesmo período de 29% para 43%.

As empresas exportadoras da região em 1999 exportaram mais de um bilhão de dólares. Entre as vinte maiores, nove eram privadas nacionais, sete estrangeiras e quatro estatais; as estrangeiras ocupavam cinco dos dez primeiros lugares, acompanhadas de quatro estatais e unicamente uma privada nacional. De todas as vinte, somente a EMBRAER dedica-se a atividade não ligada diretamente à extração ou elaboração de recursos naturais. E, entre as dez maiores, só uma é privada nacional. Todas as outras são estrangeiras não-estatais de petróleo e cobre que resistiram à privatização na Venezuela, no México, na Colômbia e no Chile. Nas atividades de serviços, o tamanho do mercado local, os marcos regulatórios e as trocas tecnológicas têm sido fatores determinantes na tomada de decisões dos investidores estrangeiros. Serviços têm crescido consideravelmente, especialmente as telecomunicações, os serviços financeiros a energia elétrica, sobretudo no MERCOSUL e no Chile. As estratégias principais das empresas transnacionais na região buscam eficiência (automóveis, eletrônica e confecções no México), visam matérias-primas (petróleo e gás na Argentina, na Venezuela, na Colômbia, na Bolívia e no Brasil; minerais no Chile, na Argentina e no Peru); e, principalmente, procuram acesso a mercados (automóveis no MERCOSUL, agroindústria na Argentina, no Brasil e no México; química no Brasil; cimento na Colômbia e na Venezuela; finanças, telecomunicações, energia, distribuição de gás e varejo no Brasil, no México, no Chile, na Argentina, na Colômbia e no Peru).

No caso dos grandes grupos e empresas de propriedade privada nacional, a posição competitiva destas empresas corre perigo, por efeito de suas próprias características estruturais, em particular por seu reduzido tamanho em relação aos seus competidores internacionais e sua posição em setores tecnologicamente maduros e de menor crescimento relativo no mercado

mundial. Eles se formaram em sua grande maioria durante o processo de industrialização via substituição de importações. Novas organizações têm se formado como resultado tanto de privatizações de atividades tradicionais, como de dinâmicos processos de conglomeração com critérios de *market-share*. Como indício do expressivo nível da concentração da indústria regional, se observarmos as cinco maiores empresas dos dezenove setores industriais em 1996 na América Latina, essas oitenta e três empresas (nacionais e estrangeiras) registraram vendas de US\$ 122 bilhões e geraram quase 780.000 empregos em 1996, ano em que o valor bruto da produção industrial da região foi da ordem de US\$ 750 bilhões, com um nível de emprego industrial de cerca de 8,5 milhões de pessoas. As empresas nacionais tinham uma participação de 40% nas vendas desse conjunto. No entanto, os setores em que elas predominavam correspondiam a atividades tradicionais, produtoras de bens de consumo de massa ou de insumos básicos.

Entre as vinte maiores empresas privadas nacionais da América Latina, é interessante observar a forte presença de empresas mexicanas, que ocupam treze lugares na lista – inclusive os cinco primeiros, seguidas por cinco empresas brasileiras, uma chilena e apenas uma argentina. A grande maioria delas está em setores de tecnologia madura ou estreitamente vinculados com a elaboração de recursos naturais. A grande questão é saber quantas delas podem se transformar em *players* internacionais expressivos.

Finalmente, parece importante reafirmar que a tendência à globalização das cadeias produtivas e dos mercados parece ser um processo irreversível, especialmente para os grandes países da periferia com escala de consumo potencial interno suficiente para inseri-los dentro do interesse estratégico das grandes corporações transnacionais e da sua lógica de fragmentação da produção. No entanto, embora os graus de liberdade não sejam grandes, cada vez mais se torna imperioso que esses países consigam articular projetos nacionais consistentes com a inserção global, mas que permitam desde um mínimo de ordenamento e exercício de barganha no monitoramento da internacionalização da economia local até o máximo de adição de valor à produção local, de modo a conseguir – entre outros objetivos – certo equilíbrio da balança comercial e não acarretar, a médio prazo, uma inviabilização da própria abertura. E isso não se fará sem algum desenvolvimento tecnológico local – no sentido amplo de produtos, processos e sistemas – ainda que em nichos e especialidades.

Dado o papel decisivo que cumprem as empresas transnacionais nas exportações e na competitividade da região – e o seu crescente déficit externo –, é importante fortalecer as políticas tendentes a atrair de maneira qualificada a inversão estrangeira direta, bem como saber conduzir barganhas adequadas em troca de acessos a seus mercados. A simples oferta de incentivos facilita jogos de soma negativa. O estabelecimento de normas que facilitem a competitividade ou a criação de ativos podem ter efeitos positivos ou negativos. É no estímulo à criação de novos ativos voltados à adição de valor a compromissos de exportação que deveriam se dirigir as políticas públicas, numa atitude ativa contra tentativas de impedimento dessas políticas por conta de restrições extemporâneas da OMC. Aumentar a integração das unidades produtivas locais às cadeias mais dinâmicas do comércio mundial deve ser o objetivo central dessas políticas, mas especialmente as que agreguem mais valor e se articulem com o resto da economia nacional.

Dado o tamanho relativamente pequeno dos grupos nacionais frente a seus competidores globais, é necessário facilitar e fortalecer sua capacidade de construir empresas conjuntas e alianças estratégicas com estes competidores, preferentemente em situações nas quais não percam o controle de seus ativos com estratégias nacionais e políticas ativas. A aplicação destas políticas não é tarefa fácil, levando-se em conta a debilidade do Estado em

matéria de recursos humanos e financeiros. Uma mudança mais radical do padrão de especialização em função da criação das vantagens comparativas dinâmicas é um desafio que deve nortear os estudos sobre desenvolvimento econômico.

As circunstâncias da globalização e a condição para fazer da inserção também uma fonte de ganhos de competitividade e graus de liberdade para o desenvolvimento econômico – e não apenas um fator determinante de aumento de desemprego e de instabilidade – exige cada vez mais a tomada de consciência do caráter específico de cada país e da necessidade de manter a mobilização em torno de uma concepção de projeto nacional viável acoplado a um discurso político que possa ser entendido pela população. Abandoná-lo, imaginando que os cidadãos se conformarão a estarem entregues unicamente à liberdade negativa das forças do mercado, e que elas darão conta do crescimento equilibrado do país, pode significar um sério risco de retrocesso econômico e institucional. Esses alertas tornam-se ainda mais dramáticos nas circunstâncias atuais, quando as turbulências desencadeadas pelos atentados aos Estados Unidos e as reações por ele provocadas tendem – ao menos a curto prazo – a restringir os fluxos de capitais, a priorizar a segurança em detrimento da circulação de bens e a limitar as liberdades individuais e o comércio internacional.

Referências bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni ; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro : Contraponto, 2001. 334 p.
- DELL, Sidney Samuel. **Bloques de comercio y mercados comunes**. Tradução de Roberto Reys. México : Fondo de Cultura Económica, 1965. 319 p. : il.
- DUPAS, Gilberto. **ALCA e os interesses do MERCOSUL**. São Paulo : Memorial da América Latina, 1997. 51 p.
- _____. Assimetrias econômicas, lógica das cadeias produtivas e políticas de bloco no Continente Americano. **Política Externa**, São Paulo, v. 9 n. 2 p. 18-29 set./nov. 2000.
- _____. Competitive integration and recovery of growth: risks and prospects. In: **Brazil and the challenge of economic reform** Washington : The Woodrow Wilson Center, 1993.
- _____. **Economia global e exclusão social** : pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo : Paz e Terra, 2001.
- _____. **Estratégias das empresas transnacionais** : oportunidades e riscos. São Paulo : Universidade de São Paulo ; Instituto de Estudos Avançados, 1996. (Coleção Documentos, 44).
- _____. Identidade, soberania e integração sob o impacto das novas tensões econômicas globais. In : A VISÃO do outro : seminário Brasil-Argentina. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, Fundação Centro de Estudos Brasileiros, [2000?]. 743 p.
- _____. Lógica da globalização, tensões e governabilidade na sociedade contemporânea. In : **Democratic principles and governance in the 21st century**. Paris : UNESCO, 1999.
- _____. A lógica econômica global e a rescisão do Welfare State : a urgência de um novo pacto social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33. p. 171-185 maio/ago. 1998.

- GUIMARÃES, Nadya Araújo ; MARTIN, Scott (Org). **Competitividade e desenvolvimento** : atores e instituições locais. São Paulo : SENAC, 2001. 500 p. – (Trabalho e sociedade).
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa** : passado, presente e futuro. São Paulo : Perspectiva, 2001. 126 p.
- MORTIMORE, Michael ; PERES, Wilson. La competitividad empresarial en América Latina y Caribe. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 74, p. 37-59, ago. 2001.
- RODRIK, Dani. A valiosa herança da economia mista. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 ago. 2000. p. B 11.



O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 23/10/2001

Painel 3

Acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem

Presidente: Sérgio Silva do Amaral (Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio)

Expositoras: Denise Gregory (Assessora Especial da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX)

Sandra Polônia Rios (Coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria)

Debatedores: Aloizio Mercadante (Deputado Federal – PT/SP)

Lia Valls Pereira (Especialista em Análise Econômica do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas)

Relator: Stefan Bogdan Salej (Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Brasil)

Trabalho apresentado:

- ALCA – Roberto Giannetti da Fonseca

O cerimonial registra a presença do Embaixador Sérgio Silva do Amaral, Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que preside a Mesa. Na condição de expositora, a Dra. Denise Gregory e a Dra. Sandra Polônia Rios. Na condição de debatedores, o Exmo. Sr. Deputado Aloizio Mercadante e a Dra. Lia Valls Pereira. O relator é o Dr. Stefan Bogdan Salej. Passo a palavra ao Sr. Ministro Sérgio Silva do Amaral.

SÉRGIO SILVA DO AMARAL – Boa tarde.

Declaro abertos os trabalhos desta terceira sessão cujo tema é “Acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem”. Esta sessão tratará também das reformas necessárias no plano interno, incremento das exportações brasileiras, barreiras não-tarifárias utilizadas pelos países industrializados contra a entrada de nossos produtos, competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional e utilização das regras de origem como barreira não-tarifária.

Iniciarei os trabalhos fazendo alguns comentários.

Em primeiro lugar, cumprimento o Presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves, por essa iniciativa extremamente oportuna, uma vez que estamos próximos de um novo período de negociações comerciais no âmbito da OMC e, a poucos dias, espero, da apresentação, por parte do MERCOSUL, da proposta negociadora à União Européia, exatamente no momento em que possivelmente as negociações com a ALCA retomam ritmo mais intenso.

Esse grupo, que tenho a honra de presidir, a meu ver é um dos mais relevantes do seminário. Não iremos discutir princípios, teorias de negociações comerciais, mas uma questão muito simples e relevante, a saber: como se exerce o protecionismo que, muitas vezes, é feito por meio de pequenos detalhes. Já disseram, muitas vezes, e isso vale para a área do comércio, que o diabo está nos detalhes. Logo, precisamos conhecê-los para poder removê-los. Mais do que isso, precisamos conhecer os fatos para avaliarmos os processos negociadores, os ganhos e as perdas para o País. Isso porque, muitas vezes, discute-se comércio e negociações comerciais com pouco conhecimento sobre os fatos, ou não se leva em conta as questões específicas. Isso nos leva, muitas vezes, a uma visão ingênua de que o livre-comércio é sempre bom e basta baixarem as tarifas para que os mercados funcionem. De outro lado temos uma visão simplista de que não podemos sentar à mesa de negociação, porque perderemos. E, assim, o que perdemos é a oportunidade de luta, a ampliação do espaço e mercado para os nossos produtos.

Não vou me referir à política de exportação, a cargo do meu Ministério, pois, nos últimos, tempos tem-se falado muito sobre isso. Gostaria de introduzir apenas o debate sobre as próximas negociações comerciais.

O primeiro comentário diz respeito ao fato de que o Brasil, nos últimos anos, fez avanços consideráveis. A estabilidade da economia trouxe previsibilidade e as reformas estruturais abriram espaço para investimentos substanciais na nossa economia, que, nos últimos três anos, somaram 94 bilhões de dólares. O Brasil recebeu, por ano, mais do que duas vezes o que recebeu todo o Continente Africano, que recebeu apenas 1%.

A abertura da economia aumentou a nossa competitividade e proporcionou aos brasileiros acesso a produtos importados que antes eram privilégio de uma pequena minoria que podia viajar ao exterior, ou que tinha poder aquisitivo mais elevado.

Finalmente, vivemos, nos últimos anos, em decorrência dessas transformações, substancial aumento da produtividade, o que melhorou a nossa competitividade. Na verdade, o Brasil tornou-se um país altamente competitivo.

Nos últimos oito anos, a produtividade média aumentou 6,6% ao ano. No período de oito anos, a nossa produtividade aumentou 67%, o que é um número expressivo para qualquer país. Isso nos qualifica para o que chamo, assim como muitos, de guerra do século XXI. Esta guerra não é uma conquista por territórios nem a disputa por influência ideológica, mas por um bem mais precioso do que tudo isso: a geração de empregos e a segurança de melhores salários para os trabalhadores. É isso o que o comércio significa hoje, acima de qualquer outro valor. Tornamo-nos produtores e primeiros produtores de muitos produtos: café, suco de laranja, soja e tantos outros. Porém, o mais importante não é isso. O mais importante é que a participação dos produtos industrializados na nossa pauta é crescente. E, hoje, 70% do que o Brasil exporta são produtos industrializados, 57% são manufaturas, que eram apenas 15% nos anos setenta. Além da diversificada pauta de produtos industrializados, exportamos bens de alto valor agregado e de elevado componente tecnológico, como aviões, automóveis, aparelhos transmissores, retransmissores e bens de informática.

Onde quer que aumentemos nossas exportações, sofremos uma barreira comercial aos nossos produtos. Essas barreiras são diferentes: na União Européia, sobretudo, sofremos com as cotas; nos Estados Unidos, há picos tarifários, processos *antidumping* e outras medidas; no Japão, há restrições fitossanitárias.

Na União Européia, a nossa carne é quase um exemplo de uma panóplia de medidas protecionistas. Sofremos com cotas e subsídios às exportações praticados pela União Européia, e uma tarifa extracota de 114%. A carne de frango tem tarifa equivalente, *ad valorem*, de 46%, além de ter cotas e subsídios; o açúcar sofre uma tarifa de 66%. Esses são apenas alguns exemplos.

No Japão, está proibido o ingresso de nossas frutas sob a alegação de que sofrem de pragas. A carne de frango também não pode entrar, porque elas conteriam resíduos de hormônio e os calçados têm uma cota de sete milhões de pares, quando o Brasil produz quinhentos milhões e exporta cento e trinta – isso dá idéia do tamanho da cota que temos no Japão.

Nos Estados Unidos, as barreiras também são muitas e diversificadas. No caso do açúcar, os nossos concorrentes na América Central, países andinos e México, estarão isentos a partir de 2008. Mas temos cotas que, aliás, estão diminuindo e o Brasil só exporta 12% daquilo que os Estados Unidos deixam entrar. Além disso, a tarifa vai de 140% a 170% se estiver fora da cota.

No álcool, uma combinação de impostos faz com que uma alíquota *ad valorem* seja 50% do seu valor. Temos um custo de produção que é a metade do custo de produção nos Estados Unidos. Isso mostra o quanto está pagando o consumidor nos Estados Unidos.

O caso do suco de laranja é o mais conhecido. Pagamos uma tarifa que, *ad valorem*, seria de 50%. Mas não é só, há também o *antidumping*. A elevada proteção levou os produtores brasileiros de suco de laranja a investirem nos Estados Unidos, porque eles não podiam mais exportar. E o fato de o México ter concluído a NAFTA com os Estados Unidos faz com que eles não sofram as mesmas restrições que nós e estejam aumentando suas exportações de suco de laranja para os Estados Unidos, enquanto nossa participação cai.

Há cerca de uma década exportávamos 92% das compras norte-americanas. Hoje, nossa participação caiu para 70%. Com a carne bovina ocorre a mesma coisa. Há subsídios nas exportações, há cotas, há tarifas intra e extracotas. Com as carnes de frango, igualmente. E, nesse caso, temos um pesado subsídio às exportações, que fizeram com que nossas exportações para muitos mercados fossem deslocadas. Não vou continuar a me referir a essa lista, porque ela poderia ser longa e também atinge os produtos na área industrial, tais como aço, calçados, têxteis.

O mais curioso é que não se trata apenas de barreiras às nossas exportações. O que está acontecendo é um processo de substituição de importações. Por exemplo, na União Européia havia, até recentemente, um imposto de 9% à exportação brasileira de café solúvel. Por que essa tarifa foi imposta? Porque isso protegeu uma indústria nascente européia de café solúvel, que devido a essa proteção cresceu e se desenvolveu. Hoje, vários países da União Européia, sobretudo Alemanha e Itália, tornaram-se exportadores de café sem plantar um único pé de café, porque compram café verde, sobretudo do Brasil, e o industrializam sob a proteção de uma tarifa elevada e depois o exportam. Se não tomarmos cuidado, dentro de alguns anos vamos tomar café solúvel importado da Europa, como já compramos hoje o café italiano torrado em pacotinhos, que já podem ser achados no mercado, porque houve um processo de

substituição de importações na Europa, como houve um processo de substituição do suco de laranja nos Estados Unidos.

Essa numeração, que a meu ver é muito elucidativa, mostra-nos dois grandes desafios: primeiro, remover essas barreiras, porque somos muito competitivos e temos muito a ganhar ao remover as barreiras de exportação dos nossos produtos. Por isso, temos de participar, de forma agressiva e com liderança, de todas as negociações em que pudermos defender a penetração dos nossos produtos. O segundo desafio, que é igualmente grande, está no fato de reunirmos efetivamente as condições para que possamos tirar proveito das novas regras de comércio e possamos negociar para o acesso dos nossos produtos. Não adianta ter regras, porque muitas vezes não existe a proibição, mas não exportamos. Para isso, precisamos nos preparar e já, em primeiro lugar, com estudos de mercado mais aprofundados sobre o impacto das negociações, e em segundo, prepararmo-nos para competir de forma mais agressiva. Devemos reduzir os custos de logística para produzir; encontrar formas de financiamentos mais adequadas; simplificar e desburocratizar as exportações e, sobretudo, enfrentar de uma vez o desafio da reforma tributária. A meu ver, há nova oportunidade, porque a economia mundial está se desaquecendo. Não somos uma ilha, a nossa economia está se desaquecendo, menos que as outras, mas também está.

Neste momento, temos de dar um forte estímulo ao produtor brasileiro, ao exportador. Esta Casa é o lugar adequado para falar sobre isso. Temos de somar esforços com o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o empresário para vencermos a barreira da reforma tributária, talvez a mais difícil delas.

Não vou falar sobre as negociações em geral. Vou me restringir a duas palavras sobre a ALCA: os Estados Unidos são o maior mercado individual do mundo.

Eles importam cerca de um bilhão a um trilhão de dólares; 20% das exportações mundiais são para os Estados Unidos. Já deve ter sido dito que os países de uma eventual ALCA representam 50% daquilo que exportamos. Porém, é mais importante registrar que os produtos que importamos para eles são os de maior valor agregado.

Os Estados Unidos são aparentemente uma economia aberta, uma vez que a tarifa média lá praticada é de 5%. Mas, cerca de 130 itens estão sujeitos a uma barreira acima de 35%; e 311, acima de 15%. Aproximadamente 60% dos produtos brasileiros são afetados por medidas restritivas no mercado norte-americano.

Em novembro de 2002, o Brasil assume a co-presidência do processo negociador da ALCA. Somos competitivos e trabalharemos para conseguir nossos objetivos, pois só temos a ganhar. Mas, como o Presidente da República já deixou claro, só aceitaremos um bom acordo, no qual as verdadeiras questões estejam sobre a mesa de negociação. Em outras palavras, o acesso, não via tarifas, mas a remoção de barreiras protecionistas e a questão do *antidumping*, em conformidade com a legislação dos demais países. Enfim, um acordo que nos assegure a igualdade de oportunidades e benefícios compartilhados.

Concederei a palavra aos expositores, que disporão de quinze minutos. Depois passaremos aos debates, sendo que cada debatedor terá sete minutos. Em seguida, franquearemos as perguntas ao público.

Peço que seja distribuída cópia de alguns dos exemplos de protecionismo que citei, dentre eles o mais extenso, porque são bastante elucidativos.

Concedo a palavra à Sra. Denise Gregory.

DENISE GREGORY¹⁶ – Boa tarde a todos; integrantes da Mesa; Ministro Sérgio Amaral, Presidente da CAMEX; Deputado Aloizio Mercadante; colegas antigos da batalha sobre a ALCA; Sandra Polônia Rios; Lia Valls Pereira; e Stephan Bogdan Salej, da FIEMG.

Sou funcionária da Secretaria-Executiva da CAMEX. O tema do painel é “Acesso a mercados, tarifas, barreiras e regras de origem”. Como não podia deixar de ser, tentarei evitar repetições de números. Ainda bem que o Sr. Ministro antecedeu-me, porque S. Exa. já detalhou vários produtos.

Em primeiro lugar, quero parabenizar os organizadores pela realização deste seminário, cujos temas são bastante abrangentes e extensos.

A ALCA é, na verdade, uma grande floresta, e sobre ela é preciso uma reflexão urgente. Ainda é bastante reduzido o envolvimento da sociedade civil, apesar de que nos últimos anos tenha havido preparação cada vez maior, tanto do setor privado quanto dos empresários.

Certamente a Sandra falará sobre o trabalho da coalizão empresarial brasileira e do próprio governo, por meio da SENALCA (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Área de Livre-Comércio das Américas), composta por representantes de toda a sociedade civil. A participação da sociedade civil tem que ser plena, e o Congresso tem um papel decisivo a desempenhar.

A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é órgão colegiado, composto pelos seguintes membros: o Secretário Executivo da CAMEX; os Secretários Executivos dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, das Relações Exteriores, da Agricultura e do Abastecimento; o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; o Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do MRE; a Secretária de Comércio Exterior do MDIC; o Secretário da Receita Federal; o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; o Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.

O papel da CAMEX é estabelecer diretrizes para as negociações de acordos internacionais. Em função disso, estabelece o desenho das estratégias negociadoras e o seus mandatos em cada uma das negociações de que o Brasil participa.

Quanto aos números da inserção brasileira no comércio exterior, destaco o programa de exportações, a iniciativa e as negociações de acesso a mercados.

Falarei ainda sobre assuntos já abordados anteriormente: as barreiras tarifárias e não-tarifárias e o custo de benefício do processo de integração.

Há quadro que aponta a estagnação da participação brasileira no comércio mundial. O nosso comércio exterior já atingiu índice maior do que 2% e, hoje, está próximo de 1%.

O saldo da balança comercial brasileira na década de noventa. No período de estabilização ocorrido após o Plano Real, houve a absorção de excedentes que poderiam ser exportados. Comparativamente, as importações foram maiores do que as exportações no período devido à abertura comercial.

No final da década, o déficit comercial foi reduzido. Neste ano, esperamos que haja superávit. Analisaremos os números adiante.

¹⁶ Denise Gregory participou do painel representando Roberto Giannetti da Fonseca, que enviou trabalho transcrito nestes anais.

No que diz respeito aos números da evolução do comércio exterior brasileiro, o importante é mostrar que, no programa de exportações, a meta é superar as importações. Quer dizer, queremos alcançar um crescimento maior tanto das exportações quanto das importações.

Há variação e reversão no crescimento das importações e das exportações. De janeiro a setembro de 2001, o saldo comercial acumulado de 1.253 é o dobro do acumulado no ano passado. A variação é maior.

As exportações brasileiras crescem acima da média mundial. Em 2001, a previsão é de que o patamar de crescimento seja mantido. Esse é um dado importante, apesar de todo o quadro recessivo em que estamos vivendo.

Há sete iniciativas do Programa de Exportações do Governo Federal que estão de acordo com a exposição feita pelo Ministro Sérgio Amaral, entre elas a redução dos custos da importação, a logística financeira e o aumento da capacidade produtiva exportável.

Destaco o item 6, que se refere ao Programa de Promoção Comercial de Acesso a Mercados. A iniciativa prevê a importância dos acordos comerciais internacionais.

O Brasil é um *global trader*, segundo os seguintes dados de exportação do ano 2000: 14% para o MERCOSUL; 9,4% para os países da ALADI; 24% para os Estados Unidos; 27% para a União Européia; e 26% para o restante do mundo.

Portanto, 50% do comércio exterior brasileiro é realizado com países da ALCA, sendo mais de 80% das exportações de produtos manufaturados.

A produção é diversificada – conforme os exemplos citados pelo Sr. Ministro Sérgio Amaral. Trata-se de pauta diversificada em termos de produtos, principalmente manufaturados.

Abordaremos, agora, o tema principal: a ALCA.

Hoje vivemos, como foi dito, denso momento relativo aos múltiplos cenários de negociação. Nessa semana, terminamos a elaboração, em termos de MERCOSUL e União Européia, da proposta a ser apresentada próxima semana no Comitê de Negociações Birregionais, em Bruxelas, e também a discussão sobre a reação à oferta da União Européia.

Trabalhamos também à luz da perspectiva da reunião ministerial de Doha, no Qatar, em novembro.

A questão do MERCOSUL/Comunidade Andina representa negociação morosa e difícil, porque a comunidade andina tem muito receio da invasão dos competitivos produtos brasileiros. Solicitaram mais tempo e elaboraram enorme lista relativa a produtos sensíveis.

Temos ainda o acordo quatro mais um, cujos grupos de trabalho já estão funcionando no sentido de levantar as possíveis barreiras.

Esta é a floresta: o fundamental exercício de coordenação das agendas.

O tema “Integração regional” é vital para o Brasil e para a América Latina. Vivemos o fim do ciclo da alta liquidez internacional, com movimento recessivo da economia global.

Os atentados terroristas de 11 de setembro aprofundaram o cenário de incerteza e atingiram fortemente a confiança dos consumidores e dos investidores, promovendo uma perspectiva ainda mais grave de desaceleração da economia mundial.

A integração defendida refere-se ao aproveitamento das vantagens comparativas e competitivas da região, ao fortalecimento do MERCOSUL e ao avanço da integração regional sul-americana. Todos esses fatores podem alavancar nosso poder de barganha na ALCA.

Precisamos estabelecer marcos regulatórios comuns e desenvolver cadeias produtivas. Há experiência importante a ser aproveitada no desenvolvimento desse trabalho: os fóruns de competitividade das cadeias produtivas da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC. O alargamento do modelo deve ser repassado para o MERCOSUL.

As tarefas de promover alianças regionais para o desenvolvimento científico e tecnológico e de desenvolver iniciativas conjuntas de construção de infra-estrutura mais densa na região já tiveram início no MERCOSUL.

Uma alternativa – consta do texto distribuído – é a concessão feita pelo Brasil aos países sul-americanos não membros do MERCOSUL de acesso ampliado aos nossos mercados, em troca de mandato para as negociações da ALCA.

Outra idéia contida no texto é a vinculação das negociações comerciais da ALCA às de finanças.

O grupo de acesso a mercados relativos à ALCA é um dos nove grupos que negocia o futuro acordo. O tratamento de acesso para produtos industriais está agrupado em seis temas básicos. Vários estão sendo discutidos neste seminário: as tarifas, as medidas não-tarifárias, os obstáculos técnicos ao comércio, as salvaguardas e as regras de origem.

O acesso também é analisado nos seguintes grupos específicos da ALCA: o Grupo de Negociação sobre a Agricultura (GNAG); o Grupo de Trabalho sobre Serviços; o Grupo de Trabalho sobre Investimentos; o Grupo de Negociação sobre Compras Governamentais. Cinco grupos tratam de questões relativas ao acesso de mercados e devem apresentar, até abril de 2002, recomendações sobre métodos e modalidades para as negociações. O início das negociações está previsto para 15 de maio de 2002.

No momento, todos os nove grupos – os cinco e os demais – estão trabalhando nos capítulos do Acordo da ALCA, que será composto de nove capítulos, além de subcapítulos.

Trata-se de texto colchetado, apresentado na última reunião ministerial de Buenos Aires, que reflete as divergências dos parceiros.

Os grupos reúnem-se em torno de três a quatro vezes por ano para aprimorá-lo.

Em termos de métodos e modalidades, estão sendo consideradas seis áreas principais no grupo de acesso a mercados. Elas definem a tarifa base o período de referência para as negociações, que compreende os três anos anteriores ao cronograma de desgravação, e a nomenclatura tarifária.

O MERCOSUL defende a negociação de oito dígitos e calendário em ritmo de eliminação de tarifas. Além disso, propõe: prazo de desgravação, períodos de carência, tipos de concessão tarifárias e métodos para determiná-las. O MERCOSUL define, por exemplo, se as concessões vão ser relativas a margens percentuais de preferências.

O MERCOSUL pretende que todo universo tarifário esteja sujeito à negociação. Admite diferentes prazos e um período de carência para produtos sensíveis.

Não apresentarei o *slide* das barreiras – assunto profundamente abordado pelo Ministro Sérgio Amaral.

Há dado interessante relativo à simulação realizada pela Secretaria-Executiva da CAMEX, que estimou que os ganhos potenciais de exportações brasileiras serão entre cinco e dez bilhões, caso as barreiras identificadas sejam removidas.

Os exemplos de barreiras estão baseados em estudos. A análise das barreiras externas é generalizada. Esse trabalho foi inicialmente desenvolvido pela FUNCEX e hoje é atualizado pela contratante, a Secretaria de Comércio Exterior do MDIC.

Há também outro interessante trabalho a respeito das barreiras externas às exportações brasileiras nos Estados Unidos, elaborado pela Embaixada do Brasil em Washington. É importante ressaltar que a média tarifária nos Estados Unidos em torno de 4% é baixa. No MERCOSUL, é de 12%. A efetiva é ainda menor: 7%.

No Brasil, a proteção é feita apenas pelo mecanismo tarifário. É a tarifa que protege a indústria brasileira. Nos Estados Unidos, a proteção decorre das barreiras tarifárias, não-tarifárias e de vários outros mecanismos de restrição às exportações.

Destaco, no próximo quadro, o relevante tema “Regras de origem”, porque, para que as mercadorias se beneficiem de tratamento tarifário preferencial, devem estar amparadas por certificados de origem. Logo, condições de acesso são determinadas por negociações sobre regras de origem, razão por que é essencial o ajustamento desse tema no grupo de acesso a mercados.

Há capítulo no Acordo que visa regular a circulação de mercadorias que gozam de preferências. As regras de origem podem ser preferenciais ou não. No caso, falamos de regras de origem preferenciais concedidas ao amparo do Acordo ALCA.

Será concedido tratamento preferencial às mercadorias obtidas ou elaboradas totalmente na região e também àquelas que incluem insumos de fora, porém, transformados nos países da ALCA.

Por intermédio dos desenhos das regras de origem, induzimos os investimentos da região. Quer dizer, ao assegurar que produtos de fora da região tenham que apresentar certificado de origem, está-se assegurando que a produção brasileira, bastante verticalizada, pode beneficiar-se desse desenho.

Na ALCA, as regras de origem basear-se-ão principalmente na mudança de classificação tarifária, critério que demonstra agregação de valor.

Caso isso não seja suficiente, será permitida a utilização de outros princípios, como o conteúdo regional, que analisa o valor agregado e transformações específicas do processo produtivo.

Toda a definição estratégica de acesso a mercados requer o embasamento de estudos setoriais, análises da composição da pauta e do potencial exportador de cada setor.

Portanto, são fundamentais os estudos que estão sendo feitos. A CNI contratou a FUNCEX para realizar estudos setoriais. A Dra. Sandra deve descrevê-los posteriormente. A Secretaria-Executiva da CAMEX contratou o IPEA para fazer um levantamento sobre estudos recentes. Quer dizer, a resenha será disponibilizada para todos, porque o mapeamento é essencial para constatar o que já foi feito e verificar a necessidade ou não de aprofundamento da discussão. Isso requer, além de informações, diálogo, participação, mobilização permanente do Congresso e da opinião pública.

Por fim, concluo com dois *slides*: um mostra os benefícios da ALCA; outro a agenda positiva da ALCA.

Todo o processo relativo à ALCA é bastante complexo e apresenta simultaneamente oportunidades e riscos.

Precisamos recuperar muitas oportunidades perdidas de acesso. Temos o exemplo da China, que conseguiu, em uma década e meia, vender mais para os Estados Unidos do que vinte e cinco vezes o Brasil exporta.

Entre os benefícios já citados, ressaltamos a ampliação do acesso a produtos e serviços, via redução ou eliminação das barreiras, simplificação de procedimentos no Hemisfério, redução de custos, harmonização de regras e normas, atração de novos investimentos.

A ALCA é um pedaço de todo o desenho de integração do Hemisfério.

O próximo e último *slide* mostra a agenda da ALCA.

Definimos o que queremos em relação a muitos produtos. Setores competitivos, como a agroindústria, o têxtil, o siderúrgico e o de calçados, defendem que a ALCA limite: o emprego de instrumentos de protecionismo, os subsídios, a utilização distorcida de regras. Também são necessárias melhores condições para a reestruturação de setores sensíveis. As regras sobre *antidumping* deve ser compartilhadas e transparentes.

Precisamos expandir as exportações e remover as barreiras externas, inclusive os subsídios que nos deslocam para os terceiros mercados. É preciso vender melhor, não basta produzir barato.

Quanto à agenda interna, é necessário empreender reformas que tornem mais competitivos nossos produtos e exercer a liderança do contexto sul-americano para, em conjunto, ter mais influência na mesa de negociações.

Obrigada.

SÉRGIO SILVA DO AMARAL – Agradeço à Dra. Denise Gregory pela sua exposição.

Concedo a palavra à Dra. Sandra Polônia Rios, que disporá de quinze minutos.

SANDRA POLÔNIA RIOS – Inicialmente, parabênizo a Câmara dos Deputados pela realização deste seminário. Trata-se de oportunidade ímpar que envolve o Congresso Nacional e, através dele, a sociedade civil no debate sobre a integração comercial internacional.

Embora o grau de reflexão interna no Brasil sobre essas questões tenha aumentado sobremaneira nos últimos anos, ainda assim é bastante incipiente.

Portanto, tal iniciativa é da maior importância para discutir não apenas os interesses externos, mas as dificuldades que vamos obter e lograr nesse processo de negociação, mas especialmente discutir como vamos nos preparar para enfrentar uma nova época, em que uma nova onda de liberalização comercial e integração econômica resultará desses processos de negociação.

Enquanto não começamos o primeiro *slide*, gostaria de mencionar que, durante o almoço, tive a oportunidade de sugerir ao Deputado Marcos Cintra que realizássemos um seminário como este para discutir as negociações entre o MERCOSUL e a União Européia, que me parecem outro empreendimento de grande vulto, da maior importância para a economia brasileira, mas que têm merecido pouca atenção da opinião pública.

Até meados da década de noventa, como disse o Ministro Celso Lafer hoje pela manhã, a estratégia ótima de inserção internacional para o Brasil parecia ser a consolidação do MERCOSUL; a negociação de uma Área de Livre-Comércio das Américas, em segundo lugar;

o reforço do sistema multilateral de comércio, por intermédio da OMC; e somente no último lugar estaríamos negociando acordos do tipo ALCA ou com a União Européia. Essa estratégia, de círculos concêntricos, talvez gerasse para o Brasil uma otimização das condições de negociação internacional.

Essa estratégia de algum modo está superada pelos fatos. Não que os interesses tenham mudado, mas efetivamente o ambiente externo não cooperou para que seu cronograma pudesse ser seguido.

As principais dificuldades foram: em primeiro lugar, a falta de convergência dos principais parceiros do Brasil. Sabe-se perfeitamente que tanto alguns membros do MERCOSUL quanto parceiros comerciais do Brasil na América do Sul têm interesses mais firmes de aceleração das negociações com o Norte, especialmente com os Estados Unidos, e que isso não contribui para a manutenção de um prazo mais longo de negociações, em que se permitisse a essa estratégia inicial ser levada a cabo. Em segundo lugar, a partir do fracasso da reunião de Seattle, o regionalismo ganhou novo ímpeto, e as negociações da ALCA ganharam nova expressão. Em terceiro lugar, problemas internos do MERCOSUL dificultaram o avanço na agenda de integração, na agenda consolidação e no aprofundamento do bloco.

Ainda do ponto de vista do cenário em que estamos negociando, acho muito importante não perder de vista que nossa estratégia não se desenvolve num vácuo. Enquanto estamos pensando em quais as melhores estratégias para o Brasil, outros países desenvolvem outras estratégias e iniciativas de negociação, avançam, e todas essas iniciativas têm forte interdependência e interconexão entre si.

O ritmo das negociações depende de uma complexa combinação de interesses. Acho que ela é dinâmica e variável, e podemos perceber que, ao longo das negociações, da ALCA já tivemos mudanças de posições de países que, em determinadas situações, atuavam no sentido de postergar as negociações e que, dependendo de outras variáveis, passam a apoiar um avanço mais rápido delas. Portanto, não estamos sozinhos e nossos parceiros tanto no MERCOSUL quanto na América Latina podem muitas vezes ter interesses que variam ao longo do tempo.

Além disso, existe uma forte interdependência entre as diversas iniciativas de negociação. As negociações da ALCA e as do MERCOSUL e União Européia têm impactos umas sobre as outras, especialmente as negociações da ALCA sobre a União Européia. E não foi por outro motivo que a Europa se apressou, em julho deste ano, a apresentar uma oferta concreta de negociação ao MERCOSUL. Foi basicamente um resultado da reunião de cúpula de Québec, em que o ímpeto do processo da ALCA ficou claro, embora os prazos de negociação tenham sido mantidos.

Portanto, esses ritmos têm impacto uns sobre os outros, e certamente o lançamento de uma nova rodada de negociações no âmbito da OMC influenciará as agendas da ALCA e da União Européia e a própria consolidação e o aprofundamento do MERCOSUL.

Por fim, parece-me que neste momento não há como deixar de considerar os desenvolvimentos que os trágicos acontecimentos de 11 de setembro terão sobre o cenário de negociações. Embora esse cenário seja ainda muito nebuloso, dois fatos ou duas tendências parecem já ser claramente percebidas.

A primeira delas é o esforço dos principais países envolvidos em manter acesa a chama do multilateralismo. Hoje, pela manhã, já tivemos notícias de que os trabalhos se intensificam, para que seja bem-sucedida a tentativa de lançamento de uma nova rodada no âmbito multilateral.

Em segundo lugar, também aparece como uma das tendências um processo de utilização mais freqüente e intenso de concessões comerciais unilaterais por parte dos Estados Unidos a países com os quais eles têm novos interesses políticos ou militares.

Esses dois efeitos têm impactos diversos sobre a estratégia brasileira. O primeiro efeito tem um impacto bastante positivo. O reforço do multilateralismo interessa ao Brasil e o lançamento de uma nova rodada é da maior importância para a nossa estratégia de inserção internacional.

O segundo efeito tem impacto negativo para o Brasil, especialmente para nossas pretensões de acesso a mercados. Um dos principais problemas que nossas exportações têm sofrido no mercado norte-americano, no período recente, tem sido a perda de preferências no mercado americano para outros países que recebem preferências tarifárias, tanto pela realização de acordos comerciais – como foi o caso do México no NAFTA – quanto de acordos de concessão unilateral que os Estados Unidos vêm fazendo a outros países, como países do Caribe. E recentemente, após 11 de setembro, a ampliação de preferência para o Paquistão e outros países.

Portanto, cada concessão dessas, feita de forma unilateral a países em desenvolvimento, que exportam produtos para o mercado norte-americano que competem com produtos brasileiros, representa maior dificuldade de acesso aos nossos produtos no mercado norte-americano.

Esses dados já foram exaustivamente citados aqui. Eles apenas reforçam a dispersão das exportações brasileiras entre os diferentes blocos econômicos ou áreas do mundo.

Gostaria apenas de chamar a atenção para o fato de que falam muito das exportações, mas, do ponto de vista das importações, a distribuição por blocos econômicos de origem também é bastante parecida, ou é semelhante à distribuição das nossas exportações. Isso significa que, em termos de comércio, nossos interesses são bastante diversificados e coincidentes do ponto de vista de exportações e importações.

Ressalto, ainda, que, para a formulação de nossas estratégias de negociação, é importante verificar que tipo de produtos exportamos para que partes do mundo. E aqui surgem elementos importantes para a definição da nossa estratégia. O Brasil exporta produtos manufaturados em grande proporção para os países que estão negociando a ALCA. Oitenta e um por cento das nossas exportações para os países da ALCA são compostos de produtos manufaturados. Isso poderia, em princípio, ser entendido como um resultado do fato de que entre os países que estão negociando a ALCA existem vários membros da ALADI, nos quais já contamos com alguma preferência. Mas o fato é que, se isolarmos os Estados Unidos, veremos que mais de 70% das nossas exportações para este país são de produtos manufaturados também, o que indica forte interesse do setor industrial nessas negociações.

Já para a União Européia, o comércio é mais balanceado: 43% das nossas exportações são de produtos básicos e cerca de 40% de produtos manufaturados.

A combinação da avaliação e do detalhe de fluxo de comércio com o tipo de barreiras que enfrentamos nos diversos mercados conduz à elaboração das estratégias negociadoras.

É importante chamar a atenção para o fato de que nossas exportações para os países que estão negociando a ALCA, além de terem uma forte concentração de produtos manufaturados, são bastante diversificadas. Enquanto os trinta principais produtos de exportação para a União Européia respondem por 65% da nossa pauta exportadora, para os países da ALCA, esses mesmos trinta produtos respondem por apenas 35% do total da pauta de exportações.

Além disso, quando combinamos essa informação com o tipo de barreiras que enfrentamos nos países da ALCA, especialmente nos Estados Unidos – não vou entrar em detalhes porque o assunto já foi amplamente mencionado –, é importante chamar a atenção para o fato de que essas barreiras estão tanto em produtos agrícolas, agroindustriais, como em produtos manufaturados de origem industrial. Isso também gera uma relação de interesses bastante diferenciada entre setores econômicos.

O envolvimento do setor empresarial brasileiro com as negociações da ALCA vem-se intensificando. Começou de forma mais expressiva em 1996, quando foi realizado o Segundo Fórum Empresarial das Américas, em Cartagena, na Colômbia. Então, os empresários brasileiros se deram conta de que o processo de negociações estava em curso, ia seguir um curso natural, e que o setor privado estava pouquíssimo envolvido, detinha pouca informação, pouca reflexão interna, não estava preparado para influenciar o processo.

Ao mesmo tempo, tomou-se a decisão, em grande parte por responsabilidade do Dr. Stefan Bogdan Salej, que está aqui, de levar o Terceiro Fórum Empresarial e a Terceira Reunião de Ministros para Belo Horizonte. Essa foi uma oportunidade bastante promissora para que os empresários brasileiros dessem uma guinada na sua forma de atuação, em termos de negociações internacionais, e passassem a se organizar para entender o processo, identificar seus interesses e apresentá-los de forma clara e bem estruturada.

Foi quando surgiu a Coalizão Empresarial Brasileira, que é um movimento informal, aberto à participação de todos os setores empresariais, e hoje conta com a participação de empresas e organizações empresariais do setor industrial, mas também com participação ativa das organizações dos setores agrícola e de serviços.

A Coalizão Empresarial Brasileira vem elaborando documentos de posição, os quais são discutidos com o governo e enviados aos fóruns empresariais internacionais.

Rapidamente, gostaria de dizer que as principais prioridades do setor empresarial brasileiro para as negociações da ALCA estão nesses documentos, que podem ser encontrados no *site* da CNI e, mais importante do que tudo – agora, por favor, a penúltima transparência –, é nossa preocupação com a preparação doméstica.

A ALCA pode ser benéfica ou maléfica para o Brasil, dependendo da nossa habilidade para negociar e do nosso grau de preparação interna. Existem grandes oportunidades de eliminação de barreiras, de aumento de exportações e, por outro lado, de nos prepararmos para competir com os produtos que entrarão no Brasil livres de barreiras. Mas, para que possamos usufruir das oportunidades e avaliar, ao final, se esse acordo será benéfico ou não para o Brasil, é necessário que estejamos bem preparados.

Essa preparação envolve, em primeiro lugar, a capacidade de identificarmos claramente os nossos interesses. O Brasil e o setor empresarial brasileiro, não apenas o setor empresarial como a sociedade civil, tiveram no passado dificuldades de apresentar claramente suas posições e seus interesses negociadores. É hora de fazer isso de maneira mais clara.

Em segundo lugar, envolve habilidade para negociar. Nesse aspecto parece-me que os negociadores brasileiros vêm demonstrando, mesmo na ALCA, que o Brasil vem conseguindo fazer aprovar suas principais posições negociadoras.

Em terceiro lugar, envolve a organização e preparação da estrutura doméstica para esse processo. Isso significa, do ponto de vista das exportações, exoneração tributária das exportações, desenvolvimento da infra-estrutura e logística, financiamento, desburocratização e

promoção comercial. Mas, acima de tudo, do ponto de vista da competição no mercado doméstico, é necessário isonomia tributária com o produto importado e redução do custo de investimentos.

Dentre todas as reformas necessárias, talvez a mais importante e urgente seja a reforma tributária. Com a atual estrutura tributária, basicamente toda a proteção tarifária, que é concedida pelas tarifas de importação no Brasil, ou boa parte dela, é compensada por impostos que incidem em cascata sobre a estrutura produtiva brasileira. Se as tarifas de importação são eliminadas sem que se resolva o problema dos custos que incidem sobre a produção brasileira e não incidem sobre os produtos importados, estaremos, sim, em condições de competição desiguais.

Temos até 2005 para aprovar e implementar todas as reformas que nos permitirão conviver num novo ambiente aberto. Se não aproveitarmos esse tempo, aí, sim, estaremos em sérias dificuldades para aproveitar os benefícios que eventualmente esse acordo poderá trazer para o Brasil.

Obrigada.

SÉRGIO SILVA DO AMARAL – Quero agradecer à Sra. Sandra Rios a sua apresentação.

Damos início aos debates.

Tenho a satisfação de conceder a palavra ao primeiro debatedor, o Deputado Aloizio Mercadante, que disporá de sete minutos para suas considerações.

ALOIZIO MERCADANTE – Sr. Coordenador, em primeiro lugar, quero saudar essa iniciativa que nos empenhamos em realizar, como possibilidade de envolver o Congresso e a sociedade brasileira, as universidades, os empresários e os trabalhadores nesse processo de negociação absolutamente decisivo para os interesses econômicos e históricos do Brasil.

Sou extremamente crítico à política externa do governo brasileiro, à política de comércio exterior e à política econômica que tivemos ao longo deste último período. Diria que temos uma imensa inquietação com os possíveis desdobramentos desse processo de negociação.

A tese básica do neoliberalismo, que se apresenta no Brasil no início dos anos noventa e é reforçada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, é a de que a abertura comercial, a desregulamentação da economia, as privatizações, o Estado mínimo trariam uma série de benefícios, como crescimento acelerado e sustentado da economia, mais emprego, menos desigualdade, maior participação do Brasil no comércio exterior.

São sete anos só deste governo, que já permitem fazer uma experiência dessa política e dos resultados dessa estratégia. Nós não ampliamos nossa participação no comércio internacional com toda a abertura que foi promovida na OMC (Organização Mundial do Comércio), no final de 1994, e com a estratégia de comércio exterior que tivemos ao longo desse período, agravados, evidentemente, pela sobrevalorização do real nos primeiros quatro anos. A produção agrícola, por exemplo. Nossa participação no comércio internacional, em 1975, era de 7,2%; no ano 2000, de 3,8%. Caiu praticamente à metade da participação que tínhamos antes disso.

Em segundo lugar, não melhoramos significativamente nossa pauta de exportações. Mais grave: assistimos ao profundo desequilíbrio do comércio exterior.

E quero começar por aí, para que se veja onde nos pode levar um projeto como a ALCA.

O governo Fernando Henrique Cardoso, ao entrar na Organização Mundial do Comércio e reduzir todas as tarifas, as barreiras não-tarifárias, de forma ingênua, despreparada e sem qualquer perspectiva dos interesses estratégicos do Brasil, fez com que nosso saldo comercial, que era de dez bilhões e quatrocentos milhões de dólares, em 1993, tivesse, quatro anos depois, déficit de sete bilhões de dólares.

Vou citar dados relativos aos Estados Unidos nessa negociação da ALCA, porque isto pode se repetir na história do Brasil.

De 1994 a 1997, nossas exportações para os Estados Unidos cresceram 5,2% e nossas importações da economia americana cresceram 116,5%. Conseguimos uma proeza. Quer dizer, dos 189 países que estão registrados na ONU, apenas doze têm déficit comercial com os Estados Unidos. O Brasil conseguiu ser um dos países deficitários no comércio exterior.

Essa política externa gerou profunda vulnerabilidade estrutural. O passivo externo líquido dolarizado do Brasil, que era de 158 bilhões de dólares, está em aproximadamente quatrocentos bilhões de dólares. A remuneração desse passivo, que é a dívida externa, desnacionalização da economia, se feita a uma taxa de 6% ao ano, significará compromisso em torno de vinte e cinco bilhões de dólares/ano, para o que vamos ter de gerar dólares ou pedir emprestado. De alguma forma vamos ter de honrá-lo.

Portanto, a questão central, no caso de um país como o Brasil, neste momento da sua história, é superar essa vulnerabilidade, o que significa gerar superávit comercial o mais rapidamente possível e de forma sustentável ao longo do tempo. Ou seja, exportar mais, melhorar a qualidade da pauta de exportações e substituir importações, especialmente de produtos de consumo acabado, que, na nossa pauta, estão em torno de doze bilhões de dólares.

A pergunta que faço: a ALCA contribuirá para isso? A ALCA vai diminuir nossa vulnerabilidade, nossa dependência de capital volátil, essa exposição, que o Brasil está hoje vivendo, a toda instabilidade financeira internacional? Acho que não.

Quero citar alguns dados e fazer alguns argumentos. Os Estados Unidos, sozinhos, têm 78,9% do PIB da América. Nós somos o segundo país, com 4,9%. É um continente extremamente assimétrico.

O que significa daqui a quatro anos removermos as barreiras tarifárias e não-tarifárias para o comércio exterior? Significa que o Brasil vai ter de competir em igualdade de condições com uma economia que hoje tem taxa de juros de 2,5% ao ano. Vivemos num país em que nenhuma empresa se financia com menos de 2,5% ao mês. E se entrar no cheque especial, pagará juros de 10% ao mês.

O PIB do País, mesmo tirando o efeito da valorização, é pelo menos 11% menor que o PIB americano. Produzimos, no ano passado, um milhão e seiscentos mil veículos. Os americanos produziram dezessete milhões de veículos. O que significa competir em igualdade de condições com essa escala de produção?

Somos um país que não tem tradição em tirar mecanismos de defesa comercial não-tarifária. Os americanos desenvolveram como ninguém uma lei *antidumping* extremamente eficaz e poderosa, sobreutilizada, além de mecanismos de subsídios. Sessenta e seis por cento da renda do agricultor americano são provenientes do governo.

Ele é um funcionário público disfarçado de produtor rural. E vêm crescendo ano a ano os subsídios na economia americana, como cresceu este ano, à agricultura. Não bastassem essas disparidades, que são extremamente preocupantes, temos de entender que eles têm liberdade de política econômica, o que não temos. Vejam, por exemplo, nessa crise, o que é a política econômica americana: eles reduziram a taxa de juros de 6% para 2,5%, devolveram para os consumidores trinta e dois bilhões de dólares do imposto de renda, para gerar demanda agregada, e deram quinze bilhões de dólares para as empresas aéreas no momento de crise. O discurso aqui é o seguinte: está em dificuldade, desnacionaliza e vende, porque é ineficiente. Lá, o neoliberalismo.

Talvez tenha sido Bin Laden o pretexto keynesiano, mas rapidamente eles passaram a socorrer, investir, fazer gastos públicos e a proteger o setor estratégico da economia. Liberaram trinta bilhões de dólares para a reconstrução de Nova York; quarenta bilhões para a guerra; um bilhão de dólares, agora, para a CIA matar Bin Laden; 1,5 bilhão para vacinas, e estão falando num pacote de cem a cento e vinte bilhões de dólares. Eles saíram de um superávit primário para o déficit. Rapidamente estabeleceram uma política tipicamente keynesiana.

Na mesma crise, na mesma recessão, o que somos obrigados a fazer, sob as imposições do FMI, sob pressão do governo americano? Aumentar a taxa de juros de 15% para 19%. Cada ponto percentual de aumento na taxa de juros representa menos cinco bilhões de reais ao ano no Orçamento. Quer dizer, três pontos percentuais na taxa de juros dariam para dobrar a verba para a educação num país como o Brasil. Mas estamos aumentando impostos, cortando gastos públicos. Tínhamos um superávit de trinta e cinco bilhões de reais. Vamos alcançar um superávit de quarenta e dois bilhões de reais, tirando mais dinheiro da sociedade e impedindo que o Brasil reaja à recessão, volte a crescer, gere emprego e crescimento.

Como podem dois países, que não têm a mesma liberdade de política econômica, não têm as mesmas condições, competir em igualdade de condições?

Podemos estar caminhando com roupa nova, mas, na realidade, com a mesma ideologia. Não por uma integração comercial, mas por uma anexação comercial. E o país que mais perde na América Latina é o Brasil, porque tem estrutura industrial de serviço diversificada e, portanto, mais concorrencial à estrutura americana.

Eu quero ler trecho que expressa bem o que os americanos querem com a ALCA. Vou citar Colin Powell. Por sinal, quando fomos para Québec, Bush estava com ele ao lado, para negociar. Ele leva as Forças Armadas quando vai negociar. Diz Colin Powell:

“Nós poderemos vender mercadorias, tecnologias e serviços americanos, sem obstáculos ou restrições, dentro de um mercado único de mais de oitocentos milhões de pessoas, com uma renda total superior a onze trilhões de dólares, abrangendo uma área que vai do Ártico ao Cabo de Hornos. O Presidente Bush espera ansiosamente pela oportunidade de reenergizar as negociações da ALCA”.

Eles sabem o que querem. E eles têm eficiência, competitividade, tamanho, externalidade, escala, custo de financiamento do capital, infra-estrutura, para, num processo de liberalização, venderem cada vez mais, ocuparem parcela significativa do nosso mercado e conseguirem expandir o NAFTA, que já é uma realidade e que não se trata apenas de um acordo comercial. O capítulo 11 do NAFTA, por exemplo, trata dos direitos das empresas investidoras.

Cito o exemplo da Esso. O governo canadense proibiu o uso de metanol na produção de combustíveis. A Esso recorreu à arbitragem internacional e ganhou. Foi indenizada em vinte e dois milhões de dólares e teve direito de voltar a produzir metanol.

Quer dizer, as empresas perdem. O Estado nacional, o poder jurídico nacional, não tem mais poder de regular e disciplinar os investimentos externos no território brasileiro. Isso está no NAFTA, está na pauta de negociação. O projeto de expansão do NAFTA inclui direitos como esse, incompatíveis, diria, com o projeto de construção nacional e com os interesses históricos, numa sociedade como a brasileira.

Tenho muito pouco tempo. Quero então perguntar: existe outro caminho? É evidente que sim. O êxito diplomático, o êxito da diplomacia que a Europa apresenta nesse início de século XXI, com a integração... Primeiro, que não se trata apenas de uma integração comercial. Essa integração foi construída ao longo de mais de quarenta anos. Há instituições multilaterais democráticas, como o Parlamento europeu, o Conselho de Ministros, a Corte de Justiça; tem uma coordenação macroeconômica, o Maastricht, um Banco Central, no final desse processo, e moeda única, construída coletivamente – o euro; tem integração do mercado de trabalho e da legislação previdenciária e trabalhista. Nada disso está sendo proposto na negociação da ALCA.

Principalmente na integração comercial européia, os fundos de compensação protegeram os países mais pobres, como Portugal, Espanha e Grécia. Eles receberam dinheiro a fundo perdido, para que pudessem desenvolver os setores abalados pela integração.

Não há fundo perdido, não há compensação, não há perspectiva de integração no mercado de trabalho. Os americanos querem tudo, como diz Colin Powell, menos os latino-americanos. “Não vai haver *greencard* para que pobres vão trabalhar lá.” Por sinal, está cada vez mais difícil tirar visto.

Ou há investimento, emprego e crescimento aqui, ou vai aumentar a exclusão social, a pobreza e a desigualdade. E não teremos as mesmas condições que o México, porque ele tem uma vantagem comparativa que nós não temos: a fronteira americana. Há vinte milhões de mexicanos lá dentro. Uma das tarefas fundamentais da negociação da ALCA foi impedir esse processo, esse fluxo migratório, e nós não teremos, diria, as mesmas condições, as mesmas possibilidades.

O tempo é insuficiente para que se faça um debate como esse. Quero dizer que nós temos de olhar fundamentalmente, neste momento, para a América do Sul, como a Europa fez, se unificando para poder ter força e presença no cenário internacional. O Brasil, país sul-americano mais forte, deveria buscar a integração da América do Sul, procurar ampliar e aprofundar o MERCOSUL, construir mecanismos de coordenação política e econômica, pensar numa integração não só comercial, mas também cultural, científica, tecnológica, diplomática, para que esta região mais pobre do planeta tenha mais força para negociar com o NAFTA e a União Européia, e manter uma vocação multilateral de comércio.

E ainda, temos de incrementar os acordos bilaterais. O Brasil tem de negociar com os Estados Unidos. O MERCOSUL pode negociar com eles. E acordos bilaterais baseados no princípio da reciprocidade: abre lá, para vermos o que vamos fazer aqui. Não podemos entrar ingenuamente, com essa ideologia neoliberal de novo, depois do balanço dessa história recente. Por quê? Basta ver o seguinte dado: se o objetivo – e o ministro disse muito bem – é gerar emprego, diminuir a pobreza e a desigualdade, se é isso que queremos para o Brasil, faça-se o balanço desses sete anos. A taxa de crescimento média do PIB foi de 2,4%, num dos períodos de maior crescimento internacional e da economia americana, com liquidez e financiamento da

nação. Apenas três presidentes, no século XX, conseguiram fazer o Brasil crescer menos do que fez Fernando Henrique Cardoso: Venceslau Brás, na Primeira Guerra Mundial; Washington Luís, em 1929; e Collor – sempre digo –, porque era o Collor.

Nós não crescemos. Encontramo-nos de novo em quadro de recessão, estamos mais vulneráveis do que éramos. Isso significa que o Brasil tem de saber defender o patrimônio que tem: seu mercado interno. Ele é que gera escala, produtividade, atrai investimento externo, como a China demonstrou ao longo das últimas duas décadas. É o mercado interno que cria condições para que possamos disputar com mais eficiência o mercado externo, porque vamos sair com mais competitividade e mais eficiência, pelo volume, pelo tamanho, pelas externalidades que o fortalecimento do mercado interno promove.

Portanto, deveríamos buscar parceiros como a Índia, a China e a África do Sul para uma nova agenda. Essa crise que vivemos desde 11 de setembro mostra que é preciso uma nova ordem econômica internacional. O Brasil tem de se alinhar com países que tenham problemática semelhante à sua, dizendo que é preciso mais justiça. Não é possível que os países ricos liberem um bilhão de dólares por dia de subsídios para a agricultura, sobretudo às exportações, que competem com nossos produtos. Não é possível o protecionismo exacerbado que essas afirmações estabelecem.

A saída para isso não é a liberalização mútua, como se fosse a mesma coisa. A tarifa americana média para exportação é de 3,5%. A nossa, de 13,5%. No entanto, nós é que vamos abrir mais o mercado, e não podemos fazer isto, porque não temos o mesmo custo de capital, não temos o mesmo tamanho, não temos a mesma eficiência média. É evidente que alguns setores ganham com a integração. Foram colocados vários setores onde somos mais eficientes: na indústria de suco de laranja, aço, calçados. Mas na média não somos mais eficientes, nem poderíamos ser.

Portanto, não se pode aceitar a tese de que a liberalização vai favorecer fundamentalmente o mais fraco no processo de negociação. O Piauí tem liberdade comercial com São Paulo há quinhentos e um anos. E se fosse só em função da liberdade comercial, a desigualdade social jamais seria superada. É preciso política pública compensatória, política de desenvolvimento regional, e isso não está sendo discutido; não existe na agenda e na proposta da ALCA.

O Brasil foi colônia por trezentos e vinte e dois anos. O que temos de decidir nesse início do século XXI é se queremos continuar sendo uma nação soberana ou se vamos aceitar a anexação comercial. Esta não é simplesmente uma discussão política ou ideológica. Quero que se faça o balanço do que foi a história recente do comércio exterior brasileiro, que só se modificou porque superamos a âncora cambial e começamos a ter estratégia de defesa comercial um pouco mais eficiente, começamos a pensar que é preciso exportar, substituir importações, ter saldo comercial, não depender do capital volátil especulativo, que não tem regulação internacional.

Acho que o Brasil é um país importante, grande, que tem estrutura industrial e agrícola diversificada, que faz fronteira com dez países. Deve, portanto, procurar ter política externa um pouco mais corajosa e ousada, não se subordinar ao neocolonialismo e à anexação comercial que a ALCA pode representar.

Muito obrigado.

SÉRGIO SILVA DO AMARAL – Passo a palavra à segunda debatedora, Sra. Lia Valls Pereira.

LIA VALLS PEREIRA – Boa tarde. Antes de mais nada, agradeço pelo convite que me foi feito.

Tenho uma vantagem em relação aos que falaram antes: não sou governo, portanto, não preciso defender nenhum projeto ALCA, em termos da lógica do governo. Também não estou aqui representando partido político algum. Logo, posso discutir exatamente o que a ALCA representa enquanto estratégia negociadora. E nesse aspecto, concordo com várias pontos mencionados pelo Deputado Aloizio Mercadante, por Sandra Polônia Rios, representante do setor empresarial, pelo Ministro Sérgio Amaral e por Denise Gregory também.

Primeiro ponto: acho que a idéia de se discutir na Câmara dos Deputados a questão da ALCA é fundamental, porque é importante que a sociedade entenda o que é uma negociação comercial, o que se está na realidade negociando na ALCA. Nesse aspecto, como falei, concordo com o Deputado Aloizio Mercadante: não há garantia alguma de que a ALCA vá garantir crescimento para a economia brasileira. A ALCA não vai resolver o problema da nossa vulnerabilidade externa em termos de poupança. Nós temos sério problema de incremento da poupança doméstica, e não há relação imediata entre o comércio e esse tema. Da mesma forma, a ALCA não vai resolver nem vai melhorar a questão da distribuição de renda na economia brasileira. Esse, o primeiro ponto.

A partir daí, privilegiando nosso tema, a questão do acesso ao mercado, passo a mencionar que a negociação da ALCA tem dois grandes temas: o acesso ao mercado e a questão das disciplinas, que serão discutidas depois: investimento, *antidumping*, etc.

Em relação ao acesso ao mercado, temos de ser claros, ainda mais porque há essa idéia de que o debate envolva setores da sociedade.

A primeira questão de fundo a ser debatida é a seguinte: é desejável ou não aumentar ou intensificar o processo de liberalização da economia? A primeira controvérsia que se tem de esclarecer é essa. Do ponto de vista econômico, pode-se justificar uma ou outra. Independente da ALCA, do MERCOSUL, da União Européia, há esse debate. Alguns consideram que o processo de abertura foi rápido demais e que não é o momento de intensificá-lo, outros acham que o processo de liberalização, ao contrário, teria de avançar mais. É preciso ter claro isso.

Segundo ponto: ALCA, MERCOSUL ou União Européia?

Apesar de se dizer que as negociações são comerciais, elas representam acordos políticos. E esses acordos expressam também preferências. É óbvio que é diferente. Num primeiro momento, faz-se preferência pelo âmbito hemisférico, em detrimento da área MERCOSUL/União Européia ou faz-se preferência pela MERCOSUL/União Européia, em detrimento da ALCA. Isso também tem de ficar claro.

Um terceiro ponto – e falo aqui somente como economista. Os economistas sabem que não há estudo comprobatório de que a liberalização não promove necessariamente crescimento econômico. A liberalização tem efeitos profundos sobre a distribuição de renda e setorial de um país. Obviamente, o impacto da ALCA sobre a economia brasileira não é neutro. Embora o argumento da simetria seja muito interessante, não gosto dele. Se pensarmos assim, nossos vizinhos paraguaios, uruguaios e mesmo os argentinos, poderiam considerar a proposta do MERCOSUL, que tanto defendemos, um horror, porque o impacto para eles é muito grande. Portanto, é preciso atenuarmos esse tipo de argumento.

Em relação à liberalização, o comércio não é neutro, ele realmente causa perdas. O Deputado Marcos Cintra citou estudos preliminares que fizemos sobre os impactos, financiados

pelo MDIC. Eles mostram que, na realidade, vários setores perdem – como o de empregos e de produtos –, e outros ganham. É importante que se façam cada vez mais outros estudos. Qual é a resposta? O que está na mesa para ser discutido? Alguns consideram que é melhor a não-liberalização, a manutenção da lógica de proteção. Outros pensam que a liberalização tem alguns efeitos positivos: destrói o *lobby* protecionista; proporciona eficiência para alguns setores. Também não quero que o Brasil tenha uma piora na distribuição de renda e na geração de emprego. Então, sou favorável a que haja políticas de compensação, sim. Há falhas de mercados? Quero que elas sejam corrigidas. Esse debate é complicado, mas precisa ficar claro. Existe uma coisa chamada economia política de proteção. Em geral, quando se fala num congresso que determinado setor vai ser prejudicado, tem-se que discutir verbas orçamentárias nele. Entre discutir verbas orçamentárias ou dar proteção, os Estados Unidos quanto a isso são práticos: muitas vezes, preferem dar proteção. Por quê? Porque a proteção não é transparente. Não há muita clareza de quem está pagando ou não uma tarifa. Esse é o ponto que tinha a abordar em relação ao debate da questão de acesso a mercado. É um debate que vai começar. Antes de sermos a favor ou não da liberalização – meu ponto de vista é mais fácil, porque estou aqui só como economista –, é preciso esclarecermos para a sociedade, na realidade, qual é o debate. É preciso haver mais liberalização? Sim ou não? Sobre que condições? A liberalização melhora ou não a distribuição de renda? Concorde com o Deputado Aloizio Mercadante: esses temas não estão na mesa de negociação nem vão estar. A ALCA não pretende ser um mercado comum. Não é essa a idéia. Aqueles temas vão ter de estar presentes na agenda de nossas sociedades. Realmente, a articulação da questão da ALCA, do MERCOSUL e da União Européia tem de passar por todos os setores: empresários, sindicatos e governo. Porque a articulação precisa ser feita nesse balanço do que se quer pagar para se ter benefícios ou custos da ALCA. Fugir da negociação é realmente complicado. Concorde com o que várias pessoas falaram antes. Mesmo para aqueles que desconfiam muito de que a ALCA vá trazer mais custos do que benefícios, é fundamental que se façam com clareza as propostas de negociação. Na hora em que se senta à mesa, as negociações são substantivas. É preciso negociar sobre setores, tarifas, regras de investimento e de origem, tipos de legislação. Por que reclamam tanto da legislação *antidumping* dos Estados Unidos? Grande parte da sociedade nem sabe o que é isso. Quer dizer, é importante para nossa sociedade que esse debate seja mais visível, porque para nós o custo da liberalização é muito maior. Enquanto os americanos têm um *staff* maior e podem dar-se ao luxo de não precisar debater tanto essa questão, o fortalecimento de nossa posição de negociador dependerá certamente de que todos os setores da sociedade, da melhor forma possível, tenham muita clareza sobre o que é essa negociação.

Era o que tinha a dizer.

SÉRGIO SILVA DO AMARAL – Agradeço aos debatedores.

Tenho a impressão de que não há mais tempo para perguntas. Se houver alguma, por favor, encaminhem rapidamente à Mesa por escrito. Enquanto aguardamos as perguntas, gostaria de fazer alguns comentários sobre a exposição de alguns debatedores.

Vejo que há uma preocupação muito grande a respeito da disparidade entre situações de países como o Brasil e os Estados Unidos na negociação. Mas eu gostaria de comentar alguns aspectos. Em primeiro lugar, tenho certa dificuldade com os números que dizem respeito à melhoria da pauta da exportação brasileira. Os dados de que disponho pelo menos indicam que a participação dos manufaturados passaram de 15%, nos anos setenta, 44%, nos anos oitenta, para 57%, nos anos noventa. Embora talvez não atinjam o nível de agregação que gostaríamos, tenho a impressão de que os números mostram a existência de uma participação bem maior.

Tenho também um pouco de dificuldade com a questão da visão de comércio exterior como apenas a exportação. Em anos recentes, tivemos dados importantes sobre o lado positivo da importação, que leva a uma maior competitividade e ao acesso a produtos. É conhecido o caso da indústria de televisões. Houve dez milhões de vendas em dois anos, em parte, porque o poder aquisitivo da população havia aumentado, e também porque o preço da televisão havia caído pela metade. Por quê? Porque houve concorrência do produto importado. Creio que todos estão de acordo com o fato de que precisamos aumentar o número de acordos bilaterais. Isso está sendo feito e, acredito, deve ser acelerado. Devemos buscar novos mercados e condenar o protecionismo. Mas para vencer o protecionismo, só temos um caminho: sentar à mesa de negociação. Não me parece sensato, como estratégia de política, que não nos sentemos à mesa de negociação para avaliar se podemos realizar ou não nossos interesses.

Há uma pergunta dirigida ao Deputado Aloizio Mercadante: O que V. Exa. acha da proposta do Ministro Pratini de Moraes?

ALOIZIO MERCADANTE – Imagino que não seja propriamente a discussão da proposta, talvez seja mais sobre os comentários feitos pelo ministro recentemente.

Considerarei algumas expressões de S. Exa. grosseiras, descabidas e fora do contexto. Por outro lado, acredito que exista um debate de fundo sobre a questão dos subsídios e do protecionismo dos países ricos na agricultura e dos interesses do Brasil. Esse é um debate que deve ser feito com profundidade.

A tese de que o governo brasileiro vai colocar na mesa de negociação internacional a erradicação de todas as formas de políticas agrícolas dos países desenvolvidos, eu diria que é no mínimo quixotesca. Não há a menor possibilidade disso ocorrer. Em primeiro lugar, a agricultura tem, por natureza, uma imprevisibilidade do ponto de vista da safra e das condições climáticas do País. Em segundo lugar, ela é um setor importante para a ocupação demográfica do território, para impedir um êxodo rural que desorganize os grandes centros urbanos e os transforme em grandes favelas, como ocorre na América Latina. Em terceiro lugar, a agricultura é importante para a segurança alimentar, para que o país possa produzir alimentos para seu povo. E as condições dos países são muito diferenciadas. Imaginem o que é produzir alimentos no Afeganistão ou num país como o Brasil, que tem imenso potencial agrícola.

Por essas e outras considerações, a presença do Estado na agricultura faz parte de toda a história econômica e nela vai ficar por muito tempo. Não acredito que as teses, como o neoliberalismo radical na agricultura, possam prosperar.

O que temos de dizer? Temos de dizer que é inaceitável que os países ricos subsidiem as exportações agrícolas, porque é disso que se trata. O fato de a França subsidiar o frango francês para concorrer com o frango brasileiro no Oriente Médio é absolutamente inaceitável. Eles deprimem os preços dos produtos agrícolas exportados pelo Brasil, prejudicam a nossa pauta de exportações e a de outros países em desenvolvimento. E tem havido abusos. Por exemplo, da renda agrícola do produtor rural americano, 66% é renda do governo. Se formos contabilizar, ele é um funcionário público disfarçado de produtor rural. O volume de subsídios dos países ricos à agricultura representa um bilhão de dólares por dia. E isso contribui para a queda das *commodities*, muito importantes na nossa pauta de exportação, em setores nos quais somos competitivos.

No entanto, além de estabelecer uma estratégia, temos de reduzir subsídios, protecionismos e as cláusulas de barreira, que impedem as nossas exportações. Isso é fundamental. Por outro lado, temos de olhar para as dificuldades e para a ausência de políticas

públicas na agricultura e na economia. Vou citar um exemplo: o Brasil exportará neste ano um bilhão e oitocentos milhões de dólares de calçados e artefatos de couro; há dois anos, exportou um bilhão e duzentos milhões de dólares. Portugal exportou dois bilhões e trezentos milhões de dólares de artefatos de couro e calçados. Portugal praticamente não tem vaca de corte. Nós temos o maior rebanho do mundo, produzimos metade do couro consumido. Dez por cento de nossa produção vai para a Itália, outra parte, para Portugal. Eles o transformam em sapatos, bolsas e cintos e os exportam, geram salário, valor agregado, enfim, desenvolvimento econômico. E ficamos contando piada de portugueses.

O mesmo exemplo ocorre na Alemanha com o café. O Brasil precisa gerar valor agregado na cadeia produtiva. Não podemos voltar a ser uma economia primária exportadora. Por isso, a tese de que basta eles reduzirem os subsídios e o protecionismo na agricultura, que iremos liberalizar o resto da economia não nos convence. Queremos uma política seletiva, negociada passo por passo, sabendo quais são os nossos interesses estratégicos. Há vários setores em que seria preciso aumentar as exportações. Somos mais competitivos e podemos aumentar as exportações.

Por isso, um país de vocação multilateral de comércio, como o Brasil, precisa priorizar e avançar nos acordos bilaterais. O Chile tem noventa e dois acordos bilaterais. Com o MERCOSUL fortalecido, poderemos avançar as negociações tanto com os Estados Unidos quanto com a União Européia. O MERCOSUL é um instrumento que nos dá força negocial, se superarmos as dificuldades, que não são poucas neste momento. Portanto, esse é o caminho do processo.

Sr. Ministro, para concluir, gostaria apenas de fazer mais um comentário. Existem alguns temas na negociação da ALCA que não estão sendo discutidos e são tão relevantes quanto o tema da agricultura. Por exemplo, a questão da cultura. O segundo produto de exportação americano é cultura e entretenimento. Todo o império só cresce difundindo a sua cultura e seus valores, inclusive porque influenciam no comércio externo.

O Brasil já tem flexibilizado algumas áreas de cultura sem nenhuma negociação. A ANATEL, que não tinha poderes para isso, acaba de liberalizar, por exemplo, a *World Space*, uma rádio com cento e quarenta canais direto de Miami, que transmite programação de rádio para toda a América Latina.

Estamos realizando debate sobre a abertura do setor de meios de comunicação de massa, um dos temas prioritários dos americanos na mesa de negociação. Se somos uma nação, cultura não é comércio. É preciso preservar e fomentar a identidade cultural. Precisamos estar abertos às outras formas de cultura, ter uma perspectiva universalizante, mas também devemos preservar a cultura – o teatro, a música, a dança, os costumes, os valores e as raízes –, instrumento fundamental da identidade. E só podemos fazer isso se controlarmos o setor de meios de comunicação de massa. Então, há alguns outros temas extremamente decisivos para o projeto de construção de uma sociedade e de uma nação, os quais devemos igualmente colocar na pauta com ênfase, como sabiamente os países europeus têm feito nas negociações internacionais, tais como o direito de reserva de tela e de preservação da cultura, que, inclusive, geram emprego qualificado.

Como diz Caetano Veloso, “minha pátria é minha língua”. Falamos português, estamos cercados de espanhóis e com crescente influência do inglês. Se não cuidarmos desse tema, assim como de outros que estão neste debate, não conseguiremos resgatar uma dimensão fundamental no projeto de sociedade, que é a auto-estima do povo brasileiro, que, evidentemente, não pode continuar só na raquete do Guga – mesmo porque ele acabou de perder três jogos.

Precisamos de um projeto nação e de uma identidade cultural para preservar a nossa auto-estima e perspectiva de desenvolvimento.

Por isso, o governo precisa de menos frases de efeito e de políticas mais concretas para impulsionar a agricultura, a indústria, a defesa da diplomacia comercial e o desenvolvimento do Brasil.

SÉRGIO SILVA DO AMARAL – Agradeço ao deputado as palavras.

Não havendo mais perguntas, agradeço a todos a participação.

Vejo, com satisfação, que temos alguns pontos em comum, como a necessidade de termos maior valor agregado de nossos produtos e de denunciarmos o protecionismo. Apenas temos de ter cuidado nos passos que iremos dar para remover o protecionismo. Não podemos ir na direção contrária à da história.

Hoje grande número de países, da China à Polônia, da Grécia à Lituânia, buscam negociar a remoção das barreiras e um processo de integração que corresponda aos seus interesses. Outros não estão fazendo isso, não por opção, mas, infelizmente, por irrelevância. Isso ocorre com cinquenta países de menor desenvolvimento relativo e com renda *per capita* inferior a mil dólares. Esses países não recebem investimento e exportam apenas *commodities*. Na África, há países na miséria. De suas exportações, 70% é o café. Eles têm 40% do número de AIDS no mundo.

Portanto, temos de ter muita atenção nos caminhos que vamos percorrer, para não irmos na contramão da história.

Muito obrigado.

Relatório do Painel 3 (23/10/2001)

Relator

Stefan Bogdan Salej

1. Sérgio Amaral

O painel “Acesso a mercados, barreiras e regras de origem”, inserido no Seminário “O Brasil e a ALCA”, organizado pela Câmara dos Deputados, traz à tona o grupo de temas da maior relevância para o Brasil nas negociações para constituição da Área de Livre-Comércio das Américas.

A aproximação entre as nações é decorrência de um processo econômico histórico de busca de realização de objetivos comuns e da complexidade econômica do mundo. O fechamento de um país em torno de sua economia sob a batuta da auto-suficiência tem-se mostrado como uma das experiências mais frustrantes, gerando empobrecimento, ineficiência na utilização dos recursos e elevado grau de corrupção.

A convergência de nações em torno de projetos comuns, mas que preservem as características individuais, encontra sua máxima expressão na experiência de construção de uma União dos Estados Europeus e em menor grau de alianças comerciais como as que observamos no NAFTA e no MERCOSUL.

No passado, a integração econômica entre nações do Continente Americano foi tentada sem grande sucesso, porque as bases econômicas e os interesses não eram complementares. O exemplo mais recente da ALADI, este, sim, deu margem a mais de trinta acordos entre seus membros, propiciando aumento do comércio inter-regional.

A perspectiva de formação da ALCA tem raízes históricas e oportunidades econômicas claramente identificadas, porém deve levar em conta as peculiaridades de cada uma das trinta e quatro nações. A ALCA deve ser pensada não apenas como uma área de livre-comércio, mas fundamentalmente implementada dentro do que chamamos de regionalismo aberto.

Do ponto de vista interno do Brasil, temos avançado em alguns pontos, embora estejamos presos em questões que são críticas para o futuro de nossa inserção na ALCA. Avançamos no ajuste fiscal e na modernização do parque industrial e de nosso *agribusiness* e esperamos obter o equilíbrio comercial. Temos ajustes importantes a fazer e, entre eles, citamos a reforma tributária, um novo padrão para a infra-estrutura e um novo paradigma para o financiamento.

Em relação ao nosso padrão de exportação, não cabe aqui fazer uma paródia sobre qual Acordo é melhor para o Brasil e qual deles devemos estar ligados – na OMC, MERCOSUL – União Européia e ALCA. O que temos que observar é que, em termos do Continente Americano, as exportações brasileiras de produtos manufaturados representam cerca de 81% das vendas totais, sendo que, para o mercado americano, as exportações de produtos manufaturados são 70% do total exportado. No caso da União Européia, as exportações de

produtos manufaturados respondiam em 2000 por 43% das exportações totais do Brasil para aquele bloco europeu.

É preciso ressaltar as fortes barreiras colocadas sobre os produtos brasileiros no mercado americano como são aquelas ressaltadas sobre o suco de laranja, álcool, açúcar, fumo, siderurgia e ferro ligas, complexo soja, café, carne bovina, alimentos processados, têxteis, químicos e produtos de couro, frutas tropicais, calçados e carne de frango. As barreiras impostas são de toda a ordem, indo de sobretaxas, subsídios internos, cotas tarifárias, cotas quantitativas, medidas *antidumping* e direitos compensatórios, escalada tarifárias, discriminação contra produtos brasileiros em relação a países andinos, da América Central e da Ásia, medidas sanitárias abusivas.

Assim sendo, os benefícios do comércio exterior estão calçados não apenas no aumento das vendas externas, mas, sobretudo, pelo impacto econômico nas áreas de investimento, harmonização de procedimentos e redução do custo de transação. Estamos prontos para negociar a agenda externa da ALCA, mas necessitamos de negociar não apenas para abrir mercados, mas também para obtermos acesso não restrito e estável ao mercado do NAFTA, sem risco de interrupções de natureza local.

2. Aloizio Mercadante

As negociações da ALCA também não podem perder de vista as diferenças de competição entre os países, especialmente no que diz respeito à escala de produção e ao desnível de produtividade econômica entre os países e o Brasil, que tem um grande mercado interno e uma indústria forte que poderia sofrer grandes perdas com a invasão de importados originários dos Estados Unidos. Uma alternativa a isto não avaliada na ALCA deveria ser a criação de políticas compensatórias para países e regiões mais pobres e de menor poder competitivo, a exemplo do que fez a União Européia com Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia.

O posicionamento com relação à ALCA deve estar marcado por um debate dos benefícios do comércio exterior para o desenvolvimento econômico. Não está claro, mesmo na teoria econômica, se o comércio exterior gera melhor bem-estar, se cria mais ou menos empregos.

Há que se ter em conta a famigerada cláusula do capítulo 11 do NAFTA, na questão da disputa judicial entre Estados nacionais e empresas. Aqui não podemos aceitar qualquer interferência contra nosso governo que passe por cima de nossa justiça e legislação.

3. Lia Valls

Neste particular papel importante acoplado deverá ter a política industrial – sabe-se também que esquemas de proteção setorial, se não transparentes e claros, podem dar margem a favorecimentos inaceitáveis, do ponto de vista da sociedade brasileira.

Devemos esclarecer se queremos mais ou menos liberalização, se nossa estratégia articulada nos diversos setores da sociedade civil e legitimada pelo Estado brasileiro não implica ser simplesmente a favor ou contra, mas se ela beneficia e se adequa a nossa estratégia e nossa visão futura do Brasil.

4. Sandra Rios

A remoção de consideráveis barreiras poderia levar a um aumento de US\$ 5 bilhões a US\$ 10 bilhões nas vendas brasileiras para o mercado americano e do NAFTA.

A negociação de acesso a mercados com seus subtemas correlatos – tarifas, medidas não-tarifárias, barreiras, regras de origem, salvaguardas e procedimentos aduaneiros deverá discutir vários pontos importantes como a tarifa utilizada para o início da degravação, o período de tempo para a desgravação, a forma de desgravação, a lista de bens sensíveis, a nomenclatura utilizada.

No tema de tarifas e medidas não-tarifárias, o enfoque deverá estar concentrado não apenas na redução das tarifas aplicadas pelo Brasil, que hoje se situam em 12,5% e média efetiva de 7%, contra 3,4% de média da tarifa americana, mas também no cronograma de sua aplicação.

A negociação aqui interessa ao Brasil na medida que, se hoje temos a tarifa mais elevada, maior será a concessão do MERCOSUL, portanto, somos o bloco potencialmente mais afetado pela ALCA. Além disto, devemos chamar a atenção para as práticas protecionistas unilaterais aplicadas em vários produtos brasileiros. Neste sentido, a ALCA não pode ser uma reprodução ampliada do NAFTA.

Está claro que muitos setores necessitam de tempo e de apoio para se ajustarem ao processo de liberalização e que poderiam, numa eventual ALCA, serem seriamente prejudicados e destruídos pela concorrência estrangeira, com conseqüências nefastas para a geração de renda e emprego. Está claro também que existem setores que se beneficiaram da ALCA, ganhando mercados e expandindo negócios.

5. Denise Gregory

Do nosso ponto de vista, a CAMEX vem trabalhando para dar ao exportador todas as condições de competição com os estrangeiros, entendendo que, além das particularidades setoriais e da sensibilidade de determinadas áreas econômicas no País, nossa ação está voltada para a articulação dos órgãos de governo, dentro da política governamental de ampliação das exportações e redução dos custos de nossos produtos. Este é um ponto importante, tendo em vista a necessidade de dotar as empresas brasileiras de condições de competitividade. Na esfera fiscal, trabalhar para a desoneração dos impostos, na esfera financeira, dar melhores condições de acesso a créditos e, finalmente, melhoria da infraestrutura de transporte, serviços, comunicações e desburocratização dos procedimentos alfandegários e despacho aduaneiro.

6. Conclusões

É preciso inserir definitivamente os produtos brasileiros no mercado internacional, desonerando as exportações e firmando posição clara sobre o modelo de nossa participação na ALCA. Fruto de negociações complexas, a ALCA tem o potencial de representar novo ciclo de abertura comercial, onde a inserção do Brasil pressupõe ganhadores e perdedores, mas com o pré-requisito de que o saldo final seja vantajoso para a Nação em termos de impactos econômicos, comerciais, sociais e mesmo culturais.

Há especialistas que identificam vantagens em um processo de integração econômica traduzidos por maior eficácia na produção, pela especialização crescente dos agentes econômicos, segundo suas vantagens comparativas ou competitivas, altos níveis de produção pelo maior aproveitamento das economias de escala permitidas pela ampliação de mercado e mudanças positivas na eficiência econômica dos agentes em virtude da maior concorrência intrasetorial, dentre outros. Mas a discussão no painel “Acesso a mercados” demonstrou que estas possíveis vantagens só se configuram, se a vertente externa (negociação competente e

integrada com a iniciativa privada) e a vertente interna (estabelecimento da isonomia competitiva para o setor produtivo nacional) se verificarem em sinergia.

O painel referente a “Acesso a mercados, barreiras tarifárias e não-tarifárias”, após rico e intenso debate entre os conferencistas, mostrou que, apesar das visões divergentes entre alguns conferencistas em termos de ênfase nas medidas adotadas e até que ponto se pode avançar na negociação internacional, existem duas vertentes da negociação, a interna e a externa.

O questionamento e a reflexão sobre o grau de defesa dos setores produtivos nacionais através de uma política industrial contemporânea, livre dos vícios do passado, se articulam com a concepção de negociações da ALCA e deverão ser respondidos no médio prazo, até porque no curso do processo negocial, o País terá, querendo ou não, de privilegiar determinados setores ou, pelo menos, adotar uma postura mais cautelosa no processo de abertura. Então, se um determinado setor for beneficiado por uma proteção tarifária, ele deverá ser alvo de ações estratégicas de competitividade, induzindo o desenvolvimento de tecnologia nacional e ambiência interna para a produção, ou seja, isonomia competitiva diante dos nossos parceiros do Continente Americano.

Assim sendo, o Brasil não pode fugir a esta discussão. Deve estar preparado para a adoção de políticas estratégicas de desenvolvimento eficientes e transparentes, evitando-se os favorecimentos utilizados no passado e, hoje, inaceitáveis para a sociedade brasileira, mas descobrindo o caminho da efetivação da isonomia competitiva supra-referida.

Este ponto deve merecer um enfoque especial. Ainda que as barreiras aos produtos brasileiros sejam elevadas e haja grande dificuldade de exportar para os Estados Unidos e para a América do Norte, o principal diferencial competitivo brasileiro estará na redução dos custos que oneram as nossas exportações, quais sejam a carga tributária, reforma trabalhista, os custos da infra-estrutura e o estrangulamento creditício ao empresário brasileiro. De nada adiantará a redução dos subsídios e das barreiras, se não tivermos equidade nas condições de financiamento, melhor capacidade produtiva e de preços, bem como eficiência operacional e de logística. Isonomia competitiva é a meta a ser alcançada.

Quanto à agenda negocial de trabalho para a ALCA, é preciso dizer que o bloco continental tem raízes históricas e oportunidades econômicas claramente identificadas, mas que devemos levar em conta não apenas as peculiaridades de cada uma das trinta e quatro nações, como também a especificidade de cada setor, tendo em vista que alguns destes setores terão necessidade de mais tempo para se reestruturarem e, portanto, de maior proteção tarifária no curto e médio prazo, para que não sejam destruídos pela concorrência norte-americana sobretudo.

Fica claro que a negociação da ALCA deve estar articulada com os interesses brasileiros de acesso não restrito e estável ao mercado do NAFTA e, sobretudo, de suas necessidades de desenvolvimento econômico, abrangendo investimentos, geração de empregos e renda. Na dimensão social, a inclusão dos trabalhadores no processo negociador é ponto de fundamental consideração.

O parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal brasileira afirma que o Brasil, nas suas relações internacionais, “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Ao saudar e cumprimentar o Presidente da Casa, Deputado Federal Aécio Neves, pela iniciativa oportuna e tempestiva de reflexão do Poder Legislativo brasileiro sobre tema de tão

relevantes impactos, deixo o texto constitucional a nos alertar sobre a importância da unidade latina frente a uma negociação multilateral onde o desequilíbrio entre os atores é a tônica.

Foto: Sônia



PAINEL3 (23/10/2001). Stefan Bogdan Salej, Deputado Aloizio Mercadante, Denise Gregory, Ministro Sérgio Silva do Amaral, Sandra Polônia Rios, Lia Valls Pereira.

Painel 3 (23/10/2001)

Trabalho apresentado

ALCA

Roberto Giannetti da Fonseca

1. Introdução

A menos de quinze meses do final do governo Fernando Henrique Cardoso, vivenciamos um cenário de profundas incertezas em relação ao futuro da ALCA. Incertezas que resultam:

- a) da desaceleração da economia mundial;
- b) do profundo rearranjo das prioridades e interesses da sociedade norte-americana ensejado pelos trágicos eventos de 11 de setembro;
- c) das próprias vicissitudes e assimetrias do processo negociador da ALCA, que reúne grupo extremamente heterogêneo de países, com expectativas, objetivos e realidades contrastantes, e, finalmente;
- d) da resistência interna em diversos países – a começar nos Estados Unidos – à negociação do Acordo.

Mais especificamente, a ALCA se desenvolve hoje em um contexto macro em que:

- a) a agenda política internacional e, em particular, a agenda de segurança parecem recobrar parte da importância que tinham antes do fim da Guerra Fria, drenando recursos negociadores e a atenção dos processos econômicos;
- b) a economia estará cada vez mais atrelada à política, tanto na dimensão internacional, como no domínio interno de cada país;
- c) os atentados terroristas atingiram fortemente a confiança dos consumidores e investidores, o que vem agravando as perspectivas de desaceleração da economia mundial;
- d) os aspectos keynesianos do esforço de mobilização militar dos Estados Unidos ainda permanecem incertos;
- e) restringiu-se fortemente o acesso ao mercado financeiro para economias em desenvolvimento, algo que o Brasil já de alguma forma vinha experimentando;
- f) os setores associados aos transportes internacionais – entre os quais a aviação civil e o turismo internacional, grandes empregadores de mão-de-obra no plano mundial – experimentam forte retração.

Reverter esse quadro de incertezas poderá tornar-se um imperativo para o Brasil e para o conjunto de países das Américas. A regionalização se afirma como tendência predominante

da atual conjuntura. O lançamento de uma nova rodada na OMC – pré-condição básica para o avanço do regime comercial da globalização – permanece cercado de dúvidas, mas no plano regional observa-se o paulatino alargamento da União Européia e o avanço de esquemas de integração na Ásia. Em tal contexto, parece natural que arranjos regionais se consolidem como o *método* precípua de aceleração de acesso a mercados e que a ALCA se transforme em espaço prioritário de expansão comercial para os países do Hemisfério Ocidental.

Apesar de apresentar-se como tendência *natural*, a conformação de uma ALCA não será um processo livre de conflitos e tensões, tanto domésticos como externos. Duas ordens de *risco* se colocam ao Brasil ao longo do caminho. Em primeiro lugar, além dos *riscos* de *emperramento* geral do processo negociador, associado às incertezas acima aludidas, o Brasil individualmente poderá colocar-se em posição de isolamento em relação aos demais países do continente, em razão de possuir uma das economias mais diversificadas do Continente Americano, que faz gerar com os Estados Unidos uma zona de fricção relativamente maior do que a dos demais países não-membros do NAFTA.

A segunda ordem é de natureza interna: o Brasil poderá enfrentar um cenário de impasse interno, já que o processo de integração inelutavelmente gerará ganhadores e perdedores. Setores ameaçados continuarão a buscar valer-se da proteção tarifária e de mecanismos de reserva de mercado, dos quais se beneficiaram no período de substituição de importação. Com o acirramento dos debates, a ALCA poderá ser instrumentalizada por grupos políticos. Caberá ao governo antecipar cenários, promover ampla campanha de informação e de discussões públicas com o Congresso e a sociedade civil, aplacar resistências infundadas e mostrar que a integração regional, se negociada a contento, poderá trazer ganhos ao País e alavancar uma nova fase de crescimento e prosperidade, apesar de prejudicar este ou aquele setor menos competitivo.

Tema central para o Brasil na conformação da ALCA será a negociação de acesso a mercados. Para o conjunto de países da América do Sul, o aumento das exportações é condição indispensável para a manutenção do equilíbrio das contas externas. Após uma década de elevada liquidez internacional, entramos agora em uma era marcada pela redução dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos em países emergentes. Com a diminuição da entrada de capitais, as exportações tornam-se uma fonte essencial de divisas. E, portanto, do ponto de vista dos países credores, a concessão de acesso a mercados aos países devedores tornou-se essencial para a sustentabilidade do pagamento das dívidas externas.

Demonstrar aos Estados Unidos as vantagens da concessão de maior acesso a seus mercados constitui um dos maiores desafios atuais para o Brasil. Lamentavelmente, os temas de acesso a mercados de interesse prioritário ao Brasil – cotas, tarifas, subsídios agrícolas e legislação *antidumping* – são justamente os que estão mais firmemente enraizados no sistema de barreiras ao comércio dos Estados Unidos e, como tal, fazem antever um cenário de negociações permeado por turbulências.

O presente texto contém duas proposições principais com relação ao processo negociador da ALCA. A primeira argumenta que, embora as negociações de comércio e de finanças sejam conduzidas separadamente, é essencial que os países em desenvolvimento passem a vincular dívida externa a acesso a mercados. A segunda defende a idéia de que uma zona de livre-comércio (ZLC), na América do Sul, induzida pelo Brasil, em iniciativa em que o País concedesse acesso ampliado aos nossos mercados aos vizinhos sul-americanos para receber em troca mandato negociador para a ALCA, poderia impulsionar de forma decisiva o processo de integração hemisférica.

Nos parágrafos a seguir, descrevo em linhas gerais a evolução do processo negociador relativo a três temas diretamente associados à questão de acesso a mercados: tarifas, barreiras não-tarifárias e regras de origem. Na seção final, avalio os cenários de riscos e oportunidades abertas pela negociação da ALCA, bem como alternativas para o encaminhamento do processo negociador.

2. Tarifas, barreiras não-tarifárias e regras de origem

Os temas Acesso a mercados, tarifas, barreiras não-tarifárias e Regras de origem estão sendo tratados no Grupo de Negociação de Acesso a Mercados (GNAM), um dos nove Grupos Negociadores do futuro Acordo da ALCA. Cabe ao GNAM o tratamento de acesso a mercado para produtos industriais em seis temas básicos: tarifas, medidas não-tarifárias, obstáculos técnicos ao comércio, salvaguardas, regras de origem e procedimentos aduaneiros.

As questões de acesso a mercados para produtos agrícolas, serviços, investimentos e compras governamentais são tratadas em Grupos de Negociação específicos.

Todos os Grupos Negociadores da ALCA estão, em cumprimento ao mandado emanado da Declaração Ministerial de Buenos Aires (abril 2001), elaborando uma segunda versão da minuta do Acordo ALCA, eliminando divergências (hoje texto entre colchetes).

Além disso, os cinco grupos acima mencionados, que se ocupam das discussões de acesso a mercados, terão que apresentar, até abril de 2002, recomendações sobre métodos e modalidades para as negociações.

No quesito tarifas, os Estados Unidos são a economia mais aberta do Hemisfério, com média tarifária *ad valorem* nominal de 4%, enquanto que a Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL está situada na média de 12,5%, embora a tarifa média efetiva aplicada pelo Brasil seja da ordem de 7%. Cabe, ademais, recordar que este é praticamente o único instrumento utilizado no Brasil de proteção efetiva à nossa indústria.

Os Estados Unidos, por outro lado, abusam dos picos tarifários; da escalada tarifária (em que alíquotas crescentes são fixadas de acordo com o aumento no grau de elaboração do produto ao longo da cadeia produtiva, prejudicando as exportações de produtos manufaturados intensivos em recursos naturais, como o óleo de soja, por exemplo); bem como do uso das medidas chamadas não-tarifárias, dentre as quais: exigências fitossanitárias abusivas, normas ambientais ou técnicas, licenciamento prévio, cotas tarifárias (tarifas reduzidas até o limite da cota e proibitivas para as importações extracota), e aplicação pouco transparente de medidas *antidumping* e compensatórias.

Recente artigo dos pesquisadores Marcos Jank e André Nassar aponta que dentre as 129 posições tarifárias que se encontram nos Estados Unidos em patamares acima de 35%, cerca de cem referem-se a produtos do agronegócio de interesse brasileiro, como açúcar, álcool, fumo, carnes e suco de laranja.

As cotas de importação restringem o acesso aos Estados Unidos de açúcar, carnes, fumo e laticínios. Sessenta por cento das exportações brasileiras de produtos agrícolas e agroindustriais para o mercado norte-americano são afetados por barreiras, esquemas de subsídios e medidas de apoio interno.

Uma simulação realizada pela Secretaria-Executiva da CAMEX, intitulada “ALCA – ganhos potenciais do Brasil na agricultura”, envolvendo os sete principais produtos de interesse do Brasil : açúcar, álcool, suco de laranja, carnes bovina, de frango e suína, fumos e cigarros,

indicou ganho potencial nas exportações brasileiras entre US\$ 5 e US\$ 10 bilhões, caso as restrições tarifárias e não-tarifárias indicadas fossem removidas.

As regras de origem configuram elemento essencial para o adequado funcionamento de um acordo de livre-comércio, a fim de se evitar a triangulação de produtos provenientes de terceiros países, extrazona. Elas determinam a origem de um produto.

O desenho de um capítulo sobre regras de origem no Acordo ALCA, visa regular a circulação de mercadorias que gozarão das preferências tarifárias concedidas, se cumpridos certos critérios ou obrigações de que essas mercadorias contenham um grau de produção inter-regional. Para que as mercadorias se beneficiem do tratamento tarifário preferencial, estas devem estar amparadas por um certificado de origem, do qual constem informações que comprovem a origem.

Na ALCA, as regras de origem se basearão principalmente na mudança de classificação tarifária. Caso este critério não seja suficiente, será permitida a utilização de outros critérios, como o de valor de conteúdo regional (valor agregado) e/ou o critério das transformações específicas (processo produtivo).

Enquanto as regras de origem são aplicadas de modo a distinguir os fluxos comerciais entre parceiros comerciais preferenciais e outros não-preferenciais, elas têm pouco efeito distorcivo. Elas podem, entretanto, tornar-se uma arma de distorção comercial quando usadas como instrumentos de política comercial para restringir importações, ao se criar, por exemplo, condições de dúvida quanto à origem dos produtos e conseqüente cobrança de garantia.

As regras de origem não preferenciais estão vinculadas à aplicação de medidas de política comercial como cotas, medidas *antidumping* e compensatórias e compras governamentais. Encontra-se em tramitação, no Congresso brasileiro, projeto de lei que incorpora ao nosso ordenamento jurídico o Acordo da Organização Mundial do Comércio sobre Regras de Origem Não-Preferenciais.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao discursar em Québec (abril de 2001), estabeleceu, de forma inequívoca, que a ALCA que nos interessa é aquela que propiciará efetivo acesso aos mercados mais dinâmicos, regras compartilhadas e transparentes sobre *antidumping*, redução das barreiras não-tarifárias, fim de distorções protecionistas das boas regras fitossanitárias, promoção dos direitos de propriedade intelectual e, ao mesmo tempo, a capacitação tecnológica dos países participantes, e a correção das assimetrias cristalizadas na Rodada Uruguai, sobretudo na área agrícola.

3. Custos e benefícios

Sob a ótica de maximizar ganhos, as negociações internacionais, aí incluída a ALCA, devem ser vistas como oportunidade de ampliação do acesso de produtos e serviços brasileiros, via remoção das barreiras existentes à entrada destes. Se nos isolarmos, corremos o risco de ver as barreiras se ampliarem e também de ver deslocadas nossas exportações em função de acordos comerciais preferenciais celebrados entre nossos parceiros.

Os efeitos dinâmicos da integração incluem a difusão de economias de escala e o aumento da concorrência econômica, devido à eliminação das barreiras intrazona.

A ALCA poderá representar um acesso ampliado aos mercados dos Estados Unidos, Canadá, principalmente, a atração de novos investimentos, maior capacidade de oferta competitiva de serviços, a simplificação de procedimentos e redução de custos das transações comerciais, a harmonização de normas sanitárias e fitossanitárias, entre outras.

Podemos apontar vários aspectos positivos de toda a etapa preparatória do processo ALCA:

- a) contribuiu para elevar o nível da consciência hemisférica sobre os temas da integração;
- b) os bancos de dados e inventários produzidos sistematizaram informações sobre comércio na região, outrora de difícil, ou mesmo impossível, obtenção, especialmente de forma comparativa;
- c) a divulgação e publicação desses dados, a realização de atividades de assistência técnica, treinamento, seminários e foros propiciaram transparência ao processo, e ajudaram os países a adquirir conhecimento e trocar experiências sobre a implementação dos acordos decorrentes da Rodada Uruguai, permitindo a intensificação e melhoria de contatos e trocas de informações nas esferas governamentais e do setor privado.

Vale também ressaltar que as negociações da ALCA vêm fortalecendo a vontade política e a motivação dos países para ampliar e aprofundar seus acordos regionais. O MERCOSUL liderou um processo, logo seguido pelos blocos comerciais dos países andinos (CAN) e do Caribe (CARICOM) de se posicionar em bloco, como entidade jurídica única.

O MERCOSUL passou a considerar como prioridade sua agenda de consolidação da União Aduaneira e o aprofundamento rumo à constituição de um mercado comum.

Do lado dos custos do processo ALCA, estão identificados claramente aqueles associados às primeiras etapas do processo de integração, quando deverão ser realizados ajustes nas estruturas e políticas comerciais e na localização de recursos (os chamados *custos de transição*).

De modo ainda mais intenso, encontram-se os riscos da integração propriamente dita, que se elevam bastante, em função, especialmente, das acentuadas assimetrias e disparidades nos níveis de desenvolvimento e de produtividade entre as economias da região.

As questões que se colocam – de difícil superação – são as seguintes: como tornar atrativo o livre-comércio para a totalidade dos produtos, quando alguns países não têm quase oferta exportável; de que forma determinar condições verdadeiramente atrativas para as economias menores, quando algumas dependem quase que exclusivamente do turismo; e como negociar condições de assimetria nos prazos para abertura e acesso de mercados, de modo a incluir as diferenças de pelo menos cinco ou seis categorias de países.

O quadro é ainda agravado pelo peso dos problemas sociais e de infra-estrutura, uma vez que de muito pouco adiantarão os esforços voltados para aumentar os níveis de competitividade econômica, se os países não dispuserem de sistemas de saúde e educacionais para propiciar qualidade e treinamento à sua mão-de-obra, ou de sistemas de transportes e portuário para garantir o escoamento de sua produção. No caso dos países do MERCOSUL, os resultados da integração estariam condicionados, entre outros, à capacidade daqueles países de: concluir os ciclos de reformas internas regulatórias, voltadas para a consolidação da estabilização econômica e redução dos custos de investimento, de produção e de exportação de bens e serviços; desenharem políticas de reestruturação competitiva dos setores identificados como *sensíveis*; e implementarem a agenda de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira.

Na esfera doméstica, os que enxergam o processo ALCA como prejudicial argumentam que nossos setores, industrial e de serviços, não estão preparados para concorrer com a escala da produção e produtividade econômica dos Estados Unidos muito superiores à nossa e, assim, sucumbiriam ao seu maior peso e competitividade. Haveria uma fuga das plantas industriais das empresas americanas, uma vez que suas matrizes passariam a exportar para o Brasil a um custo menor.

Ademais, o Brasil, já vinha *digerindo* os impactos da rodada de liberalização comercial unilateral empreendida de forma bastante acelerada, de 1990 a 1993, no governo Collor, e sua economia ainda estava se adaptando ao processo. Além da expressiva redução e eliminação das barreiras não-tarifárias/controles administrativos (a tarifa média brasileira caiu de 51 para 14% de 1990 a 1997), Pedro da Motta Veiga afirma que:

“o crescimento dos déficits comerciais do Brasil assinala a existência de um importante ‘gap’ de competitividade da indústria, especialmente naqueles setores mais intensivos em capital e tecnologia. A negociação de um acordo de liberalização com a maior economia do mundo introduz um forte componente de incerteza quanto à capacidade de ajuste e de reestruturação daqueles setores frente aos impactos microeconômicos de um novo ciclo de abertura”.

É vital que as entidades empresariais, os sindicatos de trabalhadores, a academia, enfim, toda a sociedade civil, participem de forma ativa e esclarecida no debate sobre a ALCA, expressem suas inquietações e apresentem as contribuições para que as negociações avancem refletindo suas experiências, expectativas e orientações.

O setor privado brasileiro estabeleceu a Coalizão Empresarial brasileira, que, sob a coordenação da CNI, vem realizando um trabalho sem precedentes de coordenação de posições, elaboração de estudos, acompanhamento das negociações e interface com o governo brasileiro.

É tarefa urgente definir nossos setores produtivos industriais suficientemente competitivos, os que precisarão de mais tempo para ajustar-se competitivamente e os que necessitarão de eventuais políticas compensatórias. A CNI contratou recentemente a FUNCEX para coordenar a elaboração de estudos setoriais. Já se encontram concluídos os estudos para os setores de papel e celulose, químicos, bens de capital, mecânicos, têxteis e sucos de frutas. Está em fase final o do setor siderúrgico e já está iniciado o do setor eletroeletrônico.

O IPEA, atendendo à solicitação da Secretaria-Executiva da CAMEX, está atualizando uma resenha dos estudos recentes sobre as relações comerciais brasileiras, por tema de negociação. Esse levantamento será publicado e debatido amplamente, buscando-se verificar as áreas/temas onde novos estudos, complementações e/ou aprofundamentos são necessários.

Pelo mapeamento de políticas setoriais, as negociações devem ser desenhadas, de modo a fortalecer o parque produtivo nacional, induzindo as reformas estruturais que proporcionem isonomia competitiva a nossos produtos, no campo tributário e via simplificação dos procedimentos para exportação.

4. Conclusão

As negociações da ALCA constituem hoje o principal desafio da diplomacia comercial brasileira, pois reúnem os dois principais eixos de nossa política externa: a relação com o MERCOSUL, os países do Prata, a começar pela Argentina, e com os Estados Unidos, principal potência mundial. Essas negociações relativas à integração nas Américas enfrentam

séria oposição de grupos importantes da economia brasileira, mas um número crescente de setores de muito peso – têxteis, calçados, siderúrgicos, metalurgia, alimentos, agronegócios, financeiro/serviços – são favoráveis ao avanço do processo de integração.

Nunca é demais repetir as estatísticas básicas do comércio nas Américas. Os países do Continente Americano respondem por cerca de 50% do nosso comércio internacional. A proporção de 70% do volume exportado corresponde a produtos manufaturados. O produto interno agregado dos trinta e quatro países da ALCA é de US\$ 12 trilhões e os Estados Unidos e Canadá concentram 82% desse total. O PIB combinado do MERCOSUL corresponde a apenas 10% do produto da ALCA, mas a 56% do PIB da América Latina. O Brasil responde por 7% do produto total das Américas.

A dificuldade, como vimos, reside no fato de que um processo com a complexidade da ALCA apresenta simultaneamente oportunidades e riscos, tanto no processo negociador como, mais adiante, em sua implementação. Mesmo um balanço teórico de custos e benefícios potenciais aponta para conclusões difusas, porque cada aspecto apresenta ao menos duas perspectivas distintas. A economista inglesa Joan Robinson costumava dizer que, em economia, quase tudo é verdade, pois é sempre possível encontrar exemplos tanto do que se quer demonstrar como do contrário. Daí a importância de que a determinação do interesse nacional seja feita a partir da análise e da confrontação de interesses concretos, o que requer informação, diálogo, participação, e mobilização permanente do Congresso e da opinião pública.

Prevalece hoje um forte impulso antiglobalização e um arraigado sentimento antiamericano em nossa região, que reflete em larga medida o temor em relação a um mundo unipolar e a brutal assimetria entre os Estados Unidos e os demais países. É curioso e sintomático o fato de que haja hoje no Brasil menos resistência a um acordo com a União Européia do que com os Estados Unidos, apesar de ser a UE talvez mais protecionista que os Estados Unidos.

De acordo com o Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, a ALCA não é um destino para o Brasil, mas uma opção. O MERCOSUL, sim, faz parte de nosso destino. Como resultado das negociações para a criação da ALCA, o Brasil poderá decidir voluntariamente, a partir de sua própria avaliação do interesse nacional, se convém ou não ao País participar do esquema de livre-comércio hemisférico. Não seremos forçados a aceitar o acordo final independentemente de quais sejam suas condições. Estou convicto de que o governo brasileiro não assinará e o Congresso não ratificará nenhum acordo que não seja globalmente vantajoso para a economia brasileira.

O fato de que a negociação da ALCA tenha como um de seus pólos a maior economia do mundo deve ser visto mais como uma histórica oportunidade de se obter ganhos para a economia nacional do que como um processo que deva inevitavelmente resultar em um acordo leonino, com perdas de emprego, renda, investimento, qualidade de vida, dos elementos que de fato importam para a população brasileira.

É plausível que uma negociação assimétrica redunde em resultados simétricos, de modo a atender aos interesses das partes mais fracas, tal como ocorreu no processo de construção da unidade européia. Mas as economias relativamente menores não devem depender ou esperar pela generosidade dos Estados Unidos – o que seria uma presunção ingênua –, mas, sim, preparar-se para adotarem uma abordagem realista, nutrida por muita disposição para o diálogo, criatividade, consciência e determinação na defesa de nossos interesses.

Conforme vimos, a ALCA é um processo negociador que transcorre em dois níveis, um exercício de *double-edged diplomacy*, na expressão do teórico norte-americano Peter B. Evans. De um lado, dentro de cada país, é necessário viabilizar o apoio necessário ao processo e à ratificação futura do acordo. De outro, no plano internacional, é necessário articular da melhor forma a interação com os outros países, dentro e fora da região, nas negociações com o MERCOSUL, com a Comunidade Andina, com a União Européia, e no âmbito da nova Rodada da OMC.

Não seria exagero afirmar que, no caso brasileiro, trata-se de um *triple-edged diplomacy*, uma vez que o Brasil – além da negociação da ALCA em si e dos desdobramentos internos desse processo – tem uma posição importante a desempenhar em nível sub-regional, na formação da posição negociadora dos países da América do Sul. Na definição de regras do comércio internacional, o poder de negociação é diretamente proporcional ao tamanho dos mercados e de sua capacidade de importar. Ou seja: por definição, o Brasil e o conjunto dos países sul-americanos têm mais influência juntos do que separados na mesa de negociações.

A experiência do Chile – que buscou sem sucesso, nos últimos oito anos, negociar um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos – é emblemática das dificuldades e limites de uma interação direta com os Estados Unidos. O processo negociador da ALCA poderá avançar de forma muito mais consistente, se os países da América do Sul forem capazes de eliminar ou reduzir as deficiências de um processo negociador radicalmente assimétrico e fragmentado, através da formação de uma posição negociadora comum na América do Sul.

Os processos de integração sub-regional e de integração hemisférica não são inconciliáveis. Ao contrário, o fortalecimento do MERCOSUL e o avanço da integração regional em âmbito sul-americano podem alavancar uma integração mais vantajosa na ALCA. Uma alternativa para a aceleração dos entendimentos na América do Sul seria a concessão, pelo Brasil aos países sul-americanos não-membros do MERCOSUL, de acesso preferencial aos nossos mercados em troca da concessão de mandato em nosso favor para a negociação da ALCA. Nossos vizinhos obteriam redução das barreiras ao comércio com o Brasil e, em troca, nos dariam autoridade negociadora sub-regional para a ALCA, com base em parâmetros de negociação definidos entre o MERCOSUL e os demais países do subcontinente.

Do ponto de vista brasileiro, o preço da concessão de acesso preferencial aos vizinhos sul-americanos corresponderia ao preço da liderança para o fortalecimento de nossa posição na ALCA diante dos Estados Unidos. Setores produtivos no Brasil certamente serão contrários a uma abertura unilateral em âmbito sul-americano, mas, no balanço geral de ganhos e perdas, uma zona de livre-comércio (ZLC) na América do Sul induzida pelo Brasil pode tornar-se, no plano interno:

- a) um mecanismo indutor de eficiência e de competitividade;
- b) um método de aprofundamento gradual da exposição de nossa economia à concorrência externa.

Afinal, se queremos ser competitivos globalmente, já é mais do que devido o momento de expor, sem restrições, nossa economia aos vizinhos sul-americanos. No plano externo, a ZLC pode funcionar como:

- a) uma poderosa alavanca da nossa posição negociadora diante dos nossos vizinhos do norte na ALCA;
- b) como mecanismo de racionalização do processo negociador no Hemisfério.

A oferta brasileira de uma ZLC será ainda mais atrativa, se formos capazes de revitalizar o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) entre os países da ALADI. Dentre os países sul-americanos, o Brasil é certamente o país mais abundante em capital. Ofertas de crédito a operações intra-regionais de importação e exportação constituem um diferencial significativo na posição negociadora do Brasil e representam um elemento de barganha definitivo para a atração dos países vizinhos em torno de uma posição comum na ALCA.

O Brasil tem uma posição importante nas negociações em razão de seu peso específico na América do Sul. Detém uma porção significativa do território e da população do subcontinente, é o maior produtor agrícola da região e possui um parque industrial sofisticado. A liderança brasileira precisa ser efetiva, inteligente e propositiva e não ser identificada como obstáculo a uma iniciativa que pode ser benéfica para muitos países. Um esforço renovado para a criação de uma ZLC sul-americana pode responder a esses desafios.

Além da formação de uma ZLC sul-americana, a vinculação entre acesso a mercados e finanças pode igualmente constituir um segundo argumento essencial para uma inflexão qualitativa do processo negociador na ALCA. Antecedente importante nessa direção foi a recente decisão norte-americana de vincular finanças a comércio, por ocasião do anúncio do empréstimo do FMI de US\$ 8 bilhões à Argentina, durante o qual o esquema 4+1 de negociações comerciais com os Estados Unidos foi mencionado. Ora, se o país credor toma a iniciativa de vincular *finanças a comércio*, é igualmente plausível para os devedores associar *comércio a finanças*.

No âmbito da ALCA, os Estados Unidos não poderão ter a expectativa de gozar do *melhor de dois mundos*, recebendo em dia o serviço da dívida e mantendo cativo o mercado doméstico de produtos cuja produção subsiste em razão de medidas protecionistas e de subsídios. E, nitidamente, a solução menos distorciva, menos heterodoxa, na ótica dos próprios interesses dos credores, é a concessão de acesso amplo a mercados. A opção pelo livre-comércio respeita as leis do mercado e garante a prevalência das vantagens comparativas de cada um dos membros do agrupamento. Inversamente, a opção pelos instrumentos de empréstimo e reestruturação das dívidas externas perpetua a relação de dependência dos países devedores, cria uma situação de volatilidade permanente dos mercados financeiros e, no limite, coloca em risco a própria sobrevivência da relação credor-devedor.

Terminada a Cúpula de Québec, entramos definitivamente na fase decisiva das negociações da ALCA. Damos início à última etapa negociadora e, ao longo dos próximos meses, o governo Fernando Henrique Cardoso terá sua derradeira chance de introduzir elemento capaz de reverter o impasse que tomou conta da estratégia regionalista da política comercial brasileira, iniciada em 1992 com a Iniciativa Amazônica, modificada no ano seguinte com a proposta de criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA) e posteriormente incorporada pela diplomacia brasileira na estratégia dos *building blocks* após o lançamento da ALCA na Primeira Cúpula da América, em 1994.

A política regionalista em âmbito sul-americano alternou momentos de maior e menor êxito. Fortaleceu-se com a fixação, em 1994, do prazo da data de 2005 para a conclusão das negociações da ALCA, com o bloqueio das tentativas de antecipação de referido prazo e com a obtenção do compromisso do Chile e da Bolívia de que coordenariam suas posições nas negociações da ALCA, mas perdeu vigor com a morosidade com que os entendimentos com a Comunidade Andina evoluíram e, sobretudo, com o anúncio, hoje superado, da abertura das negociações bilaterais entre os Estados Unidos e o Chile, em novembro passado.

O momento é decisivo para o futuro da política comercial brasileira. A ALCA não tem ainda uma expressão concreta, não é nem *boa* nem *má*, mas um empreendimento em construção. Ela será o que faremos dela, e a liderança brasileira no contexto sul-americano pode alterar substancialmente os seus rumos. O oferecimento das condições para a criação imediata de uma ZLC na América do Sul constitui hoje a única alternativa para a rearticulação das alianças orientadas para o fortalecimento do poder de barganha do Brasil na ALCA, alternativa que, combinada com estratégia de vinculação das negociações de acesso a mercados e de finanças, poderá transformar de forma substantiva as condições de inserção internacional da economia brasileira.

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 23/10/2001

Painel 4

Agricultura

Presidente: Marcus Vinicius Pratini de Moraes (Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)

Expositores: Carlos Nayro de Azevedo Coelho (Coordenador-Geral e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)
Luiz Fernando Furlan (Presidente do Conselho de Administração da Sadia)

Debatedores: Waldemar Carneiro Leão
Marcos Sawaya Jank (Professor de Política Comercial Agrícola da Universidade de São Paulo)
Luis Carlos Heinze (Deputado Federal – PPB/RS)

Relator: Pedro Camargo Neto (Secretário de Produção e Comercialização do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento)

Trabalhos apresentados:

- A agricultura, os acordos de liberalização do comércio e a ALCA – *Carlos Nayro Coelho*
- A ALCA e a agricultura nas relações Brasil-Estados Unidos – *Marcos Sawaya Jank, André Meloni Nassar*

APRESENTADOR – Senhoras e senhores, inicia-se neste momento o quarto painel do Seminário “O Brasil e a ALCA”, com o tema Agricultura. Presentes à Mesa o Exmo. Sr. Marcus Vinicius Pratini de Moraes, Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que a preside. Na condição de expositores, o Exmo. Sr. Embaixador Waldemar Carneiro Leão e o Dr. Carlos Nayro de Azevedo Coelho. Na condição de debatedores, o Exmo. Sr. Deputado Luis Carlos Heinze; o professor Marcos Sawaya Jank; o Dr. Luiz Fernando Furlan; e o Dr. João Carlos de Souza Meirelles. O relator é o Dr. Pedro Camargo Neto.

Com a palavra o Sr. Ministro Marcus Vinicius Pratini de Moraes.

MARCUS VINICIUS PRATINI DE MORAES – Senhores integrantes da Mesa, Sras. e Srs. Parlamentares, senhoras e senhores, é um grande prazer participar do Seminário “O Brasil e a ALCA”.

É bom lembrar que, na semana passada, foi realizada a última reunião do grupo de agricultura que trata das questões da ALCA. Entre os dias 15 a 22 de dezembro, serão realizadas novas reuniões do grupo da agricultura, com o objetivo de estabelecer a agenda para as discussões na ALCA. Nessas negociações, tem havido avanço, mas alguns temas fundamentais continuam ainda absolutamente sem consenso.

Nossa expectativa, mantido o atual cronograma de negociações, é de que o documento sobre metas e modalidades, que incluem desgravação tarifária, subsídios e medidas de apoio interno que afetem o comércio, deva estar pronto até abril do próximo ano, e que a negociação das listas se inicie em 15 de maio.

É bom recordar também que os Estados Unidos praticam em relação à agricultura brasileira as mais altas tarifas a que a nossa agricultura está sujeita, de forma, aliás, semelhante à União Européia.

Quero fazer um alerta. Quando fazem comparações sobre tarifas, normalmente os especialistas falam só nas tarifas *ad valorem*: 5%, 10%, 12%, e esquecem os picos tarifários, as tarifas específicas e sazonais e outros mecanismos que não são considerados tarifas, mas devem ser tarifados, para se estabelecer uma comparação adequada.

Para citar um exemplo, nos Estados Unidos, que nos propõem a negociação da ALCA, os picos tarifários para suco de laranja variam de 40% – estou tarifando os quatrocentos e poucos dólares por tonelada de tarifa específica imposta sobre o suco de laranja – a 50%, dependendo do preço de mercado do suco, até 350%, que é o pico tarifário para o sumo brasileiro exportado para os Estados Unidos.

Em matéria de escalada tarifária, os Estados Unidos praticam aquilo que nós, no Brasil, também deveríamos estar praticando. Eles, por exemplo, taxam em zero a soja, mas taxam em 19,1% o óleo de soja. Eles protegem a sua indústria de esmagamento, e da mesma forma a Europa. O mundo inteiro quer comprar do Brasil matéria-prima e restringe o acesso aos produtos de maior valor agregado, o que nos interessa dos pontos de vistas de emprego, renda e receita de exportação.

Vou citar mais um exemplo. Os preços do café estão hoje nos mais baixos níveis dos últimos trinta anos. Uma saca de café vale hoje trinta e quatro, trinta e cinco dólares. E dá para produzir cinco mil cafezinhos, vendidos em Nova York a dois dólares e em Londres a três dólares. Então, uma saca de café que sai daqui por trinta e cinco dólares gera em Nova York dez mil dólares de faturamento e em Londres quinze mil dólares.

O resumo da minha proposta é de que, se quisermos ter viabilidade como agricultura, temos de ter condições de nos apropriar de um pouco desse valor agregado representado pelo cafezinho vendido em Londres e Nova York. Pelo menos permitam-nos exportar café torrado e moído. Atualmente não é permitido, porque esses países – não os critico – fazem isso para defender os empregos gerados pela sua indústria de torrefação, moagem ou café solúvel. Só recentemente, depois de uma luta de dez anos, conseguimos na União Européia eliminar a tarifa sobre o café solúvel.

O que estamos discutindo fundamentalmente na área agrícola não é o acesso apenas ao produto agrícola, mas ao produto agrícola com valor agregado. Não sei se os senhores sabem,

mas o maior exportador de café do mundo é o Brasil; o segundo, o Vietnã – não é mais a Colômbia – e o terceiro, a Alemanha. Isso porque a Alemanha importa café de todos nós com tarifa zero, torra, mói, embala, e quando vamos a qualquer *coffee house* brasileira de melhor nível, lá encontramos cafés alemães Tchibo, cafés italianos Lavazza e Ilicafé, café brasileiro que foi para lá e voltou industrializado, pelo qual pagamos um preço até cinquenta vezes maior do que o do nosso café exportado em grão.

Essa questão da escalada tarifária é fundamental, não apenas nas negociações da ALCA, mas também nas negociações MERCOSUL/Europa e em outras das quais venhamos a participar, inclusive na reunião da Organização Mundial do Comércio, que será realizada em novembro.

O cacau é outro exemplo. O cacau brasileiro exportado para os Estados Unidos tem tarifa zero. Para exportar chocolate, 10%. Alguns produtos derivados do cacau têm uma tarifa específica que chega a cinquenta e dois centavos de dólar por quilo.

Além desses picos tarifários, há nos Estados Unidos um conjunto de tarifas sazonais, praticadas na nossa entressafra, ou na época da safra deles. Por exemplo, só podemos exportar melão e uva para os Estados Unidos quando eles não têm safra, porque quando a têm, a tarifa é estacional. Isso é corretíssimo do ponto de vista da defesa da sua agricultura. E nós, como ficamos? Recentemente introduzimos a tarifa estacional para a importação, por exemplo, de sardinha, para permitir que essa indústria tivesse matéria-prima na época da entressafra.

Mas não é só em relação às altas tarifas e aos picos tarifários que enfrentamos dificuldades no mercado norte-americano. Daí, parece-me importante que se inicie um processo de diálogo, para resolver essas questões. Açúcar podemos exportar apenas uma pequena cota. Se quisermos fazê-lo fora de cota, a tarifa é tão alta que fica proibido exportar. Aliás, no mundo inteiro há grandes restrições à exportação de açúcar.

A pergunta que faço é a seguinte: O Brasil é o mais eficiente produtor de cana, de açúcar e de álcool do mundo, mas não consegue exportar com tarifas baixas. Por quê? Fiz a pergunta em Bruxelas. A resposta foi: “Porque vocês são competitivos.” Então, no fundo, o Brasil, que tem hoje uma das mais modernas e competitivas agriculturas do mundo, é penalizado por ser competitivo.

Ora, isso é um absurdo! Está na hora de começarmos a discutir essa questão com muita objetividade em todos os planos, sejam bilaterais, sejam regionais, sejam multilaterais.

O problema mais sério que enfrentamos hoje nos Estados Unidos é o enorme apoio à produção dado aos agricultores norte-americanos. O governo americano despendeu, no ano 2000, em subsídios diretos à agricultura interna, 32,3 bilhões de dólares, dos quais vinte e dois bilhões de dólares em pagamentos diretos aos produtores. Isso quer dizer, na prática, que 48,7% da renda do agricultor norte-americano são pagos pelo governo. Em alguns países da Europa e em alguns produtos, o valor pago pelo governo pode chegar a 75% da renda do agricultor.

Em outras palavras, não adianta mais sermos competitivos no âmbito da fazenda ou do porto de embarque. O problema da competição na agricultura, com esse volume gigantesco de subsídios, está afeto à competição entre o Tesouro do Sr. Pedro Malan e o Tesouro do Sr. O’Neil, em Washington; ou o Tesouro da União Européia, em Bruxelas; ou o Tesouro de Tóquio. E não podemos ganhar essa competição.

Além desses apoios diretos, os Estados Unidos dão mais 10,2 bilhões de dólares de subsídios à exportação e medidas equivalentes, sob vários títulos. Darei um exemplo. Os Estados Unidos, que têm grande superávit nas suas contas, apóiam sua agricultura e dão um subsídio à soja – lembro que somos o segundo produtor de soja do mundo, acabamos de colher uma safra de trinta e oito milhões de toneladas – de um dólar e vinte e seis centavos por *bushel*, um produto que normalmente vale cinco dólares.

Isso quer dizer que o subsídio equivale a 25% do preço. Qual é a consequência disso? Quando o governo paga um subsídio desse tamanho, o preço no mercado internacional cai. Como o governo brasileiro não tem U\$1,26 para dar ao produtor, ele recebe menos. Quanto ele recebeu menos neste ano? Um bilhão e duzentos milhões de dólares, porque o governo americano pagou a seus agricultores para que pudessem exportar essa soja a quatro dólares o *bushel*, em vez de U\$ 5,26.

Então, é muito preocupante a existência nos Estados Unidos e, principalmente, na Europa – já que o tema é ALCA, vou me cingir mais aos exemplos da ALCA –, desses apoios à produção, porque o apoio à produção pode, deve e representa, muitas vezes, uma grande baixa nos preços no mercado internacional. E quando o apoio interno à produção provoca um decréscimo dos preços no mercado internacional, quem paga são os agricultores dos países que não têm como compensar isso por intermédio de créditos governamentais.

Esse é um dos pontos fundamentais na ALCA. Temos que rever os apoios internos à produção, quando esses apoios provocam distorção nos preços do mercado internacional.

Foi aprovada agora uma nova proposta de lei agrícola, na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, que prevê preços garantidos fixos sempre acima dos preços de mercado. O preço do algodão, por exemplo, caiu mais de 50% nos últimos doze meses. O algodão está valendo agora trinta e um centavos de dólar por libra. Os Estados Unidos estão propondo um preço de setenta e um centavos. Isso quer dizer que o subsídio que os Estados Unidos vão dar ao algodão exportado vai representar algo como 120% do preço do mercado internacional. Como é que vamos competir? A consequência disso nós anunciamos hoje: uma redução de quase 20% na área de algodão plantada no Brasil, porque não temos como competir, não temos como subsidiar o nosso algodão para o nível de preço de setenta e um centavos de dólar.

Na ALCA, evidentemente, o maior parceiro nas negociações são os Estados Unidos. Mas não são só os Estados Unidos que estabelecem restrições. Na Colômbia, por exemplo, existem requisitos de conteúdo local totalmente inaceitáveis, proibidos pela OMC da forma que estão sendo praticados.

No Canadá e no México pratica-se o sistema de cotas de importação. Para não falar do sistema de *board of trade* e sistemas governamentais de comercialização de cereais.

No Chile e na Colômbia, há bandas de preço que são calculadas pelos sucessores do Dr. Benedito Fonseca Moreira nas CACEX locais. Mas o que mais nos preocupa, ao lado das tarifas e de outras barreiras, são as questões fito e zoonitária. O novo nome do protecionismo é defesa sanitária. Há uma série de restrições às nossas exportações de frutas, de carnes e a algumas exportações de pescado. São estritamente medidas protecionistas, pela interpretação excessiva de normas internacionais. Estamos fazendo extraordinário esforço para cumpri-las.

Lembro que, não faz muito tempo, gastei um tempo e um esforço enormes para explicar que no Brasil não havia vaca louca. Mas alguém no Canadá inventou que havia um risco teórico de haver a vaca louca no Brasil. E, imediatamente, Canadá, Estados Unidos e México suspenderam as importações de carne do Brasil. Devo registrar aqui que foram os americanos,

conhecendo bem a pecuária brasileira, que nos ajudaram, inclusive, a explicar ao Canadá que aquilo era um equívoco. O que tínhamos de fazer naquele caso? Explicar aos canadenses que no Brasil boi come pasto. Mas é difícil explicar, foi preciso trazer um grupo de veterinários. Mas botei todos eles em aviões da EMBRAER, claro. E levei essa gente a Lins para visitar o frigorífico Bertin, a Ribeirão Preto para ver o nosso açúcar, a Campo Grande para visitar nossa pecuária, para saberem que no Brasil temos hoje níveis elevados de sanidade e de tecnologia na pecuária. Afinal, o Brasil tem o maior rebanho bovino comercial do mundo. E tem, associadas a isso, uma tecnologia, uma genética e uma extraordinária capacidade técnica desenvolvida pelos produtores, pelos Estados, pela EMBRAPA, pela ESALQ, por todas essas unidades que desenvolvem tecnologia nessa área.

Acho que falta – tenho insistido nesse ponto – divulgarmos mais a realidade da agricultura brasileira, que, às vezes, é pouco conhecida pelos próprios brasileiros.

Estamos, neste momento, estabelecendo – ou já estabelecemos – alguns objetivos fundamentais em negociações internacionais que envolvem produtos agrícolas. Gostaria de, rapidamente, mencionar sete pontos que são, na minha opinião, fundamentais.

Primeiro, queremos inserir a agricultura nas disciplinas que atualmente regem o comércio de bens não agrícolas. Porque a agricultura tem de ser uma exceção? Ela tem sido uma exceção nesses cinquenta e um anos desde que começou o GATT. Quando o GATT foi criado, a média das tarifas dos bens comercializados em todo o mundo era de 40%, agrícolas e industriais. Comemoramos os quarenta e tantos anos do GATT, criamos a OMC – isso já faz cinquenta e um anos – e as tarifas médias de produtos industrializados são hoje de 2%. As tarifas médias dos produtos agrícolas são de 40%. Não mudou nada. E, ao lado dessas tarifas médias elevadas, colocam-se os picos tarifários, as restrições sanitárias, as tarifas específicas e todo um conjunto de restrições que precisamos rever. Isso quer dizer, na prática, colocar a agricultura no mesmo patamar de normas que regem os demais produtos na área industrial.

Segundo, é preciso acelerar o processo de liberalização em áreas de interesse especial dos países em desenvolvimento, como a agricultura. Li algumas declarações muito apropriadas do Dr. Amauri Bier feitas num seminário que se realizou no Banco Mundial. Ele dizia que uma boa parte da pobreza está associada à falta de liberdade de exportar produtos agrícolas, principalmente nos países que só têm produtos agrícolas para vender. Se não tenho acesso para vender o que produzo, não tenho como gerar renda para importar os bens mais fundamentais de que, às vezes, uma nação pobre da América do Sul, da África ou da Ásia necessita.

Outro ponto: nós precisamos exigir – e, para tanto, não há necessidade de pedirmos licença. Aliás, tenho dito para o pessoal de negociação do Ministério da Agricultura que precisamos eliminar do nosso vocabulário a expressão “desculpe alguma coisa”, que brasileiro tem mania de pronunciar. Brasileiro não tem de dizer “desculpe alguma coisa”!

Temos de ir para as mesas de negociação, em primeiro lugar, com nosso dever de casa bem feito – não podemos tentar improvisar – e com a consciência de que temos hoje uma agricultura que é uma das maiores do mundo, que tem tecnologia, qualidade e sanidade. E queremos acesso aos mercados com esse produto. Porque se o que diz essa história de liberdade do comércio que trazem os livros de economia e os artigos, principalmente vindos do exterior, é verdade, se somos competitivos em açúcar, suco de laranja, café, cacau, soja, etc., é isso o que temos para vender.

E não me venham dizer, como fazem algumas pessoas, que agricultura é exportação de produto de baixa tecnologia e baixo valor agregado. Nada disso. A moderna agricultura

brasileira é um dos setores da economia que mais utiliza tecnologia, desde a genética até as máquinas supermodernas. Ainda no sábado, numa plantação de trigo, andei numa colheitadeira comandada por GPS, o mesmo equipamento que os aviões usam para se localizar no espaço aéreo.

Há importantíssimos avanços na tecnologia de fertilização, na produção de novas variedades e na biotecnologia – e quem não conhece isso é meu convidado para visitar, por exemplo, a EMBRAPA, aqui em Brasília, para ver o que há de novo na área da tecnologia e que está sendo aplicado pela agricultura brasileira.

Então, precisamos exigir que os países desenvolvidos, membros desses organismos internacionais – e isso se aplica à ALCA, à OMC e às negociações com a União Européia – e que mantêm restrições quantitativas a produtos agrícolas que as eliminem, para permitir acesso comercialmente significativo para a exportação desses produtos, e não só as cotas. Por exemplo, o Brasil exporta seiscentas mil toneladas de carne para a Europa, a cota que temos, a chamada Cota Rio, é de cinco mil toneladas, menos de 1% da nossa exportação que entra com direitos menores. O resto de nossa carne chega a pagar 300% de tributo para entrar na Europa. Assim mesmo, somos competitivos.

Outro ponto: temos de dar fim aos injustificáveis subsídios às exportações, que encorajam produções ineficientes e fomentam desleal competição, que deprimem preços, reduzem participações em mercados e desestabilizam os mercados internacionais para agricultores competitivos. É o caso do açúcar, dos lácteos, do algodão e de grande número de outros produtos agrícolas.

Temos de obter da OMC compromisso no sentido da redução dos recursos alocados para o apoio interno a que me referi inicialmente, que distorce os mercados que alcançaram patamares recordes. No ano passado, os países ricos deram, como subsídios à exportação, apoio interno e preços superiores, um bilhão de dólares por dia de subsídios! Os dados estão na OECD. Mais de um bilhão de dólares, repito. Mas não podemos competir com isso.

Precisamos também assegurar a efetiva implementação das provisões sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Não só no nosso caso, mas particularmente para os países africanos e de menor desenvolvimento relativo. Não é justo que algumas nações não tenham condições de exportar os seus produtos, mas tenham importado ração com componente animal que transmite a doença da vaca louca, como, por exemplo, aconteceu com a Nigéria, que comprou da Inglaterra a ração a que fiz referência. Isso pode. Mas, os nigerianos não podem vender para a Inglaterra. É absolutamente fundamental que haja uma só linguagem com relação a essas questões sanitárias no mundo inteiro.

Finalmente, precisamos rejeitar as novas formas de protecionismo disfarçadas em preocupações com o meio ambiente, segurança alimentar, valores culturais, bem-estar animal – aliás, o que quer dizer bem-estar animal? –, turismo e todas as formas de questões não comerciais que vêm sendo usadas para justificar e promover o conceito de multifuncionalidade, hoje muito defendido pelos europeus e japoneses.

O que é multifuncionalidade? Para mim, é um cheque em branco que os europeus querem para dar subsídio a qualquer título, sem ter de dar explicações a esse respeito. Não vamos aceitar isso. Não podemos aceitar que, num organismo multilateral de comércio, se incluam disposições para justificar futuras concessões de subsídios. Não podemos aceitar isso, repito.

Ao terminar os meus comentários, porque não quero estender-me muito, ressalto que, no meu entendimento em relação à ALCA, se não houver negociação para acesso a produto

agrícola, ela não se realizará. Na negociação União Européia/MERCOSUL, se eles não abrirem o mercado, não haverá acordo e, se na reunião da OMC, que se realizará no Qatar, não houver adequada provisão para tratar dos interesses da agricultura, a reunião não acontecerá, não haverá nova rodada.

Sabemos que isso é difícil e que há interesses legítimos por parte desses países que defendem tais posições; sabemos que será preciso negociar duramente, o que não é fácil, e que essa tarefa é de anos, mas chegaremos lá, porque estamos mostrando ao mundo que tudo isso é necessário, se quiser reduzir os custos dos alimentos em vários países. E, neste ponto, abro um parêntese para dizer que o mundo está vivendo fase muito especial.

O mundo mudou – e muito – a partir de 11 de setembro. Quem não se deu conta disso deve avaliar a situação. E um dos problemas – não vou entrar em todos os aspectos relacionados à questão – é o fato de que estamos vivendo uma recessão, que se aprofundou desde 11 de setembro. Se quisermos atenuar essa recessão, uma das melhores formas de fazê-lo será facilitando o comércio mundial, facilitando que países como o Brasil e outros da América do Sul, do Sudeste asiático e da África tenham acesso à exportação, porque eles vão importar produtos com alto valor agregado, produtos que geram renda lá e maior produtividade aqui.

Então, é fundamental que tenhamos essa negociação, que se faça a abertura de mercados e se estabeleçam normas – o que não acontecerá da noite para o dia. Mas que pelo menos se dê início a processo de desgravação de acesso a mercados e de eliminação de subsídios à exportação.

O Brasil tem atualmente uma das mais modernas e eficientes agriculturas do mundo. Ainda na manhã de hoje, o Presidente da República anunciou a nossa safra 2000/2001, que é superior a noventa e oito milhões de toneladas. E as primeiras estimativas da Conab anunciadas hoje indicam que a próxima safra será, ainda medida preliminarmente, superior a cem milhões de toneladas, número que muitos diziam impossível de conquistar. O mais importante disso é que a safra de cem milhões de toneladas será colhida na mesma área em que se colheram quarenta e sete milhões de toneladas em 1990/1991. Então, em onze anos, a agricultura brasileira terá dobrado a sua produtividade. Se medirmos de 1991/1992 até a safra deste ano, veremos que o crescimento da produtividade foi de 74%.

Nenhuma nação do mundo pode apresentar tais números de crescimento de produtividade. Já temos a produção de soja mais eficiente do mundo; estamos chegando lá com o algodão e com vários outros produtos. Sabemos muito bem que esses números ainda convivem com níveis muito baixos de produtividade em alguns segmentos do Nordeste, na agricultura familiar. Mas hoje essas distâncias vão diminuindo. E o número de propriedades com baixa produtividade tende também a cair. Isso é um processo que já está iniciado.

Gostaria de lembrar que este ano o Brasil está exportando um bilhão de dólares em carne; isso representa o dobro do melhor ano da Argentina! E é interessante notar que não está faltando carne e que estamos exportando apenas 12% da nossa produção. Estamos exportando este ano trezentos e cinquenta milhões de dólares em carne suína, e isso não representa 8% da nossa produção de carne suína. Estamos exportando um bilhão e trezentos milhões de dólares em frango, e isso representa menos de 17% da nossa produção de frango. Isso quer dizer que o mercado brasileiro continua sendo grande mercado para a demanda nacional. Portanto, podemos aumentar nossa exportação sem receio de que faltará produto no mercado interno e ainda mantendo um nível de preços suportável para os consumidores brasileiros de baixa renda.

Ao finalizar, agradeço a gentileza do convite e vou dar logo partida às nossas exposições. Nossos expositores terão quinze minutos, cada um, para fazer suas exposições... Por quê? É demais?!

Passo a palavra ao debatedor Carlos Nayro de Azevedo Coelho para que faça sua apresentação.

CARLOS NAYRO DE AZEVEDO COELHO – Sr. Presidente, Ministro Pratini de Moraes, depois de sua exposição, há pouco para se falar, mas tentarei inovar algumas questões e ajudar um pouco este seminário.

Gostaria de chamar a atenção para o recurso eletrônico, o *Powerpoint*. Tenho algumas imagens para mostrar.

Em toda palestra que faço, gosto de contar um pouco de História. Vou falar de política comercial brasileira, a partir da década de 1970.

A política comercial brasileira, de 1950 a 1966, foi caracterizada nitidamente por um protecionismo muito grande, baseado principalmente no modelo de substituição de importações. As exportações praticamente permaneceram estagnadas durante todo esse período; e nossa dependência do café aumentou. Em 1962, 75% das exportações brasileiras eram resultado das exportações de café. A partir de 1966, houve total reformulação na política econômica brasileira, principalmente na política de comércio exterior. Então, foi dado maior grau de abertura e foi montada verdadeira máquina de exportação. Foi feito um esforço muito grande no sentido de aumentar nossa capacidade exportadora com a criação de incentivos fiscais, minidesvalorizações e, principalmente, tentativas de acesso a alguns mercados que o Brasil não acessava anteriormente.

De 1966 a 1981, houve relativa abertura comercial. Claro, o Brasil então não abriu completamente, como nessa recente abertura. Houve desenvolvimento equilibrado nas contas externas com crescimento das exportações em torno de 514% e das importações em torno de 686%, apesar do choque do petróleo.

Em 1973, por exemplo, as importações cresceram violentamente em função do choque do petróleo; mas, mesmo assim, o governo conseguiu manter certo equilíbrio na balança comercial – principalmente, comprimindo, por vias administrativas e cambiais, as importações. Mas o grande fator da política comercial dessa época foi a diversificação da nossa pauta de exportações. Em 1962, como disse, 75% de nossas exportações eram de café; já em 1980 o café participava apenas com 10,4%. Quer dizer, foi um grande avanço em termos de política comercial, embora as nossas exportações tenham crescido um pouco menos do que as exportações mundiais.

Vejam: 1981 a 1994. Essa realmente foi uma fase de grande fechamento da nossa economia. Houve a crise do México, com o colapso da economia mexicana, houve outro choque do petróleo no início da década de 1980. E, realmente, nossa política comercial foi caracterizada por um arrocho muito grande nas importações. Como consequência, isso reduziu tremendamente nossa capacidade de exportação. Houve um crescimento maior do nosso saldo agrícola, que começou a ser positivo, e chegamos a ter saldos em conta corrente de vinte bilhões de dólares. Algo realmente fantástico, mas via compressão das importações.

Então, nesse período, as exportações brasileiras cresceram 41,7%, em termos reais, enquanto as importações, apenas 13%. O Dr. Benedito foi gerente dessa política e sabe muito

bem como é que se conseguiu isso. Mas, de qualquer forma, o crescimento das exportações brasileiras foi menor em termos mundiais (78%); o das exportações dos Estados Unidos chegou a 81,2%.

A quarta fase foi de 1994 a 1998 – a nossa recente abertura. E essa recente abertura realmente teve uma falha de certa forma previsível, porque nosso esforço de exportação não correspondeu exatamente ao grau de abertura dado às importações. As nossas exportações cresceram apenas 17%, enquanto as importações, 74,3%. Isso gerou grande problema de déficit em nossa balança comercial, que se traduziu em déficit em conta corrente. Em 1997, houve déficit em conta corrente entre trinta e três bilhões de dólares a trinta e cinco bilhões de dólares, acontecimento ímpar na história da nossa política de comércio exterior.

Em 1998, o governo mudou novamente nossa política comercial via câmbio. Liberou a taxa de câmbio e começou a controlar as importações via taxa cambial. Então, nesse tempo houve a crise asiática, alguns momentos de grande turbulência no mercado internacional. Mas, de qualquer forma, de 1998 para cá as nossas exportações cresceram 7,6%, enquanto as nossas importações caíram 3,3%. Não temos ainda grandes saldos comerciais gerados, mas de qualquer forma já existe uma tendência para o equilíbrio, que talvez consigamos no próximo ano.

Houve grande diversificação em nossa pauta comercial. Os senhores vêem que em 1970 o café representava novecentos e oitenta milhões de dólares, enquanto em manufaturados conseguimos apenas um milhão e cinquenta e oito mil dólares. Em 1980, vimos que a situação começou a mudar bastante: os manufaturados já participavam com quase a metade. E, hoje, a diversificação chegou a um ponto em que as exportações agrícolas contribuem com pouco mais de 30%, apenas. Claro que não estou considerando pontos complexos do *agribusiness*, não incluídos na pauta da OMC. Apresento este quadro apenas para comparação com outros países. No Ministério da Agricultura, eles usam outro conceito de agronegócio, em que incluem calçados, por exemplo. Mas a OMC não considera calçados produto agrícola de exportação. Isso melhoraria bastante se fossem incluídos outros produtos do agronegócio em nosso sistema.

Em virtude da nossa política de fechamento da economia, tivemos uma violenta queda na participação do Brasil nas exportações mundiais. Chegamos ao ponto máximo de 1,71%, em 1975, caindo para 0,86% no ano passado. Nas exportações agrícolas, estamos crescendo um pouco, principalmente com relação a 1995. Hoje, temos 3,61%, comparados a 3,23% alcançados naquele ano, quando chegamos a participar com 7,27%.

Esse quadro visa mostrar a importância do *agribusiness* brasileiro na nossa balança comercial. Tivemos grandes saldos negativos, principalmente a partir de 1995, mas nosso saldo agrícola continua altamente positivo. Novamente, quero enfatizar que foram incluídos outros produtos no *agribusiness* como o calçado, madeira, pasta de madeira e outros, elevando o saldo para mais ou menos quinze bilhões de dólares – nosso cálculo indica 11,1%.

O Ministro Pratini de Moraes sempre cita o saldo da balança do agronegócio brasileiro. Esse conceito é correto, mas não podemos utilizá-lo na comparação com outros países, porque estes usam o da OMC.

Elaborei este quadro para mostrar as características do mercado de produtos agrícolas em âmbito mundial e como um sistema de integração econômica como a ALCA poderia afetá-las.

A primeira característica é o elevado grau de competitividade. Sabemos que a integração econômica vai aumentar essa competitividade, porque, na realidade, eliminam-se as barreiras, o processo fica mais transparente e o nível de comunicação maior.

A alta sensibilidade aos ciclos econômicos – *business cycles* – é importante porque a sentimos na pele, durante muito tempo. Quando existe queda no nível de atividade da economia mundial, a exportação agrícola é a primeira que cai. Com a integração econômica, isso pode melhorar um pouco, porque o comércio fica mais livre. Já constatamos esse fato, pelo menos, no comércio de produtos industriais, menos afetados pelos ciclos econômicos. Veremos isso em gráfico mais à frente.

A tendência histórica de declínio no preço é um fator importantíssimo. Em 1973, quando comecei a trabalhar na antiga CFP, o preço da soja chegou a 1.100 dólares a tonelada, em termos reais, expressos na moeda atual. Hoje, temos um preço muito inferior, que o Ministro mencionou em sua exposição.

Logicamente, a integração econômica pode barrar a tendência histórica de declínio nos preços. Na medida em que se liberam os mercados, a demanda aumenta, causando um choque como o ocorrido depois da criação da OMC – vou demonstrá-lo em gráfico, posteriormente. Isso pode melhorar um pouco essa tendência histórica.

Quanto à instabilidade de preços causada por choques de oferta, a integração econômica não vai alterá-la. A agricultura vai continuar muito suscetível a esses choques. Se ocorrer, por exemplo, a previsão de queda de 10% da safra, os preços disparam, porque a demanda ainda é elástica. Qualquer tipo de acréscimo ou decréscimo tem efeitos ampliados no sistema de preço. Quanto a isso, a integração econômica não vai contribuir em nada.

O elevado grau de ingerência de governos nacionais é outra característica histórica dos mercados de produtos agrícolas. Os governos continuam interferindo demais. O Ministro, no início de sua exposição, falou muito bem desse processo de ingerência, que prejudica os produtores eficientes.

A participação crescente no comércio mundial, que mostrarei depois em detalhe, também é difícil. Da mesma forma que a integração econômica amplia a participação dos produtos industrializados, ela vai também beneficiar os produtos agrícolas, mas, de qualquer forma, a tendência de decréscimo do comércio agrícola mundial vai continuar.

Como afirmou o Ministro, o comércio agrícola mundial hoje não é mais de *raw materials*, de produtos primários. É um processo sofisticado, que envolve a diferenciação de produtos, *marketing*, promoção comercial e, principalmente, industrialização. Hoje, 70% das exportações agrícolas do mundo são de produtos industrializados ou semi-industrializados. Então, mudou muito a composição desse comércio.

Finalmente, a importância da promoção comercial e do *marketing* é vital. Quando se tem uma integração econômica, o mercado fica mais competitivo. Para se acessarem os mercados, precisa-se de um eficiente esquema de promoção comercial e *marketing*. Sempre que viajo para a Europa, vejo, inclusive em aviões e feiras, a promoção de café colombiano, carne argentina e outros produtos que penetram fortemente no mercado europeu dessa forma. No Japão, onde participei de feira há dois anos, só havia promoção desse café.

Precisamos atentar para esse ponto. O Ministro está fazendo enorme esforço no sentido de incrementar a promoção comercial e o *marketing*.

Na dotação orçamentária de um ano atrás, o governo norte-americano destinou, ao USDA, cento e cinquenta milhões de dólares só para a promoção comercial de cooperativas e pequenas empresas. No Brasil, a dotação orçamentária para esse tipo de atividade é praticamente zero. O Ministro conseguiu alocar verbas no Orçamento, mas estamos muito atrasados em relação a outros países.

Este quadro mostra o comportamento que mencionei, da evolução do comércio agrícola e não-agrícola. Podemos verificar como o primeiro depende dos ciclos econômicos, dos *business cycles*. Até 1994, quando foi criada a OMC, os dois cresceram substancialmente, em função dos acordos da entidade. O comércio agrícola cresceu 34%, em dois anos, e mais intensamente após o efeito sinérgico da OMC. O comércio industrial cresceu um pouco mais, em torno de 40%, mas essa é a tendência.

Com a crise asiática, o comércio agrícola sofreu um choque e começou a cair violentamente, a partir de 1997. O comércio industrial caiu um pouco, naquele ano, em função do reflexo da crise, mas voltou a se recuperar.

Durante todo o período, tivemos um crescimento de 34% no comércio agrícola e de 80% no não-agrícola. Isso reforça, sobremaneira, a tese de que a liberalização dos mercados é importantíssima para a agricultura. O comércio industrial é muito mais liberado que o agrícola, portanto, bem menos vulnerável aos ciclos econômicos e às crises que afetam o desempenho da economia mundial.

A integração econômica traz, para a macroeconomia, maior competitividade, aumento significativo no movimento internacional de capitais, participação crescente do *hot money* e maior disputa de investimentos diretos. Isso é fundamental. Hoje, o mundo está muito mais integrado. Estamos sentindo na pele esse problema do investimento direto, porque a luta para sua obtenção é enorme.

A tecnologia tem papel cada vez mais preponderante em todas as áreas.

Além disso, a dotação de fatores, o *factor endowment*, é fundamental. Hoje, as empresas multinacionais investem onde encontram vantagens comparativas. Isso é fundamental, inclusive no nosso *agribusiness*.

Quanto à redução do espaço de decisão, já falei um pouco do mercado agrícola.

O declínio da empresa nacional em favor das multinacionais é outro efeito direto da integração econômica.

Vejamos, agora, o problema da integração econômica no desempenho dos principais países exportadores.

Neste gráfico, que compreende os anos de 1990 a 2000, temos os países que realmente lucraram com a Rodada Uruguai. Quem mais lucrou foi a Espanha, com 53% de crescimento, depois, o Brasil e a Itália. O Brasil teve ganho substancial em suas exportações, em função da pequena abertura dessa negociação.

Com a crise asiática, o efeito sinérgico da Rodada Uruguai foi eliminado. O país menos afetado foi o Brasil, apesar de todos terem diminuído as exportações. Nos Estados Unidos, a queda foi de 17%; na França, de 13%, enquanto nosso país ainda conseguiu crescer 9,7%. Durante todo esse período, o Brasil e a Espanha foram os países que mais incrementaram suas exportações.

Essa é uma lição importante. Apesar das barreiras protecionistas, de problemas de infra-estrutura e do Custo Brasil, ainda conseguimos crescer bem acima dos outros países, numa média de 78,4%, seguidos pela Espanha, com 78,2%. Esse é um exemplo de como o governo deve atuar de forma ampla e direta no processo de redução do Custo Brasil.

Este quadro mostra os países que mais se beneficiaram com a Rodada Uruguai, entre 1993 e 1996. Os principais produtos foram frango, óleo de palma, e complexos mais dinâmicos

como café, vinho e trigo. Após a crise asiática, nota-se que quase todos caíram, menos o vinho e o óleo de palma.

No contexto geral, vemos quais produtos apresentaram maior dinamismo no período. Temos, em primeiro lugar, o óleo de palma, que cresceu 172%; depois, a carne de frango, 121%. Esse é um exemplo claro de como o governo brasileiro conseguiu, junto com os empresários, dinamizar o setor – o Dr. Furlan foi um dos responsáveis por esse excelente desempenho –, apesar de todos os problemas enfrentados.

Quanto à relação entre a agricultura e a ALCA, temos os fatores positivos e negativos. Vou começar pelo pior: a posição predominante dos Estados Unidos, que o Ministro mencionou *en passant*. É realmente difícil competir com uma máquina gigantesca de 9,9 trilhões de dólares. Além disso, há o elevado grau de eficiência em distribuição e *marketing* daquele país.

Quanto à política agrícola americana, ela sempre foi altamente protecionista, transferindo aos produtores grande volume de recursos. Em 1983, chegou a destinar quarenta bilhões de dólares ao setor, que hoje equivalem a quase cinquenta bilhões. Nem por isso o Brasil deixou de se tornar um dos maiores complexos do *agribusiness* mundial.

Qual é a diferença hoje? Naquela época, eles controlavam a produção. O Brasil nunca ficou prejudicado; ao contrário, foi beneficiado. Havia o *target price*, o *Conservation Reserve Program* (CRP). Grande massa de recursos era destinada a esses produtores, que tiravam terra do sistema produtivo. Isso ajudava muito os outros participantes do comércio internacional. Depois de 1996, em consequência de erro de estratégia desses participantes, foi eliminado esse problema e os *decoupled programs* foram postos em prática.

O subsídio não pode exercer influências na produção, mas é difícil isso acontecer. Então, os Estados Unidos criaram o sistema de pagamentos diretos, a fim de eliminar o *price support* e o *target price*, mas não adiantou, porque continuou o estímulo à produção. Com a crise asiática, voltaram os *loan deficiency payments*, hoje os grandes responsáveis pela sustentação da renda da soja nos Estados Unidos.

Isso é importante. Quando o Brasil for negociar, não vai eliminar os subsídios dos Estados Unidos, porque eles têm dinheiro. Historicamente, mesmo quando tinham o maior déficit público do mundo, na década de oitenta, eles continuaram subsidiando fortemente a agricultura, com valores entre trinta e quarenta bilhões de dólares. Lembro-me de que, em 1985, a CCC tinha o *loan power authority* de sacar trinta e cinco milhões do tesouro. Eles têm uma cultura histórica de protecionismo, de transferência de renda para a agricultura, da qual não vão abrir mão.

O Brasil tem a opção de tentar negociar esse sistema de proteção com base na transferência de renda. Por que não voltar ao antigo sistema de controle da produção via reserva de área? Li estudos, em Washington, mostrando que os produtores lucrariam muito mais, por causa da inelasticidade da demanda. Qualquer redução na produção americana alavancaria grandemente a renda, pois eles receberiam muito mais do que por meio dos *loan deficiency payments*. Essa é uma questão importantíssima, que o Brasil deve encarar ao fazer as negociações.

Entre os fatores positivos, inclui-se o acesso direto ao maior mercado do mundo, que representa 9,9 trilhões de dólares.

O ministro falou sobre a solução do contencioso entre Brasil e Estados Unidos, que pode ser resolvido por intermédio da ALCA. Os efeitos macroeconômicos são importantíssimos. Temos um déficit, em conta corrente, de vinte e seis bilhões de dólares. Esse ponto tem de ser incluído nas negociações. Como vamos resolver o problema se não podemos exportar? Dependendo da maneira como ele for integrado à economia, os efeitos econômicos poderão ser benéficos ao Brasil.

No que se refere aos investimentos diretos, a questão fica mais clara para o Brasil.

O tempo de que disponho não me permite falar mais.

Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (*Marcus Vinicius Pratini de Moraes*) – Muito obrigado, Dr. Carlos Nayro.

Vou fazer uma inversão de pauta, passando imediatamente a palavra ao Dr. Luiz Fernando Furlan, que tem viagem marcada.

Peço permissão para me retirar, porque preciso voltar ao meu gabinete, e passo a coordenação dos trabalhos ao Deputado Luis Carlos Heinze, Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

Muito obrigado.

LUIZ FERNANDO FURLAN – Obrigado, Sr. Ministro. Boa tarde a todos.

O objetivo da minha participação neste seminário é fazer breve comentário sobre os desafios e as oportunidades da ALCA no agronegócio. Dos trinta e quatro países que integram a entidade, vinte e quatro representam apenas 1% do PIB da região. É importante entender que, para estes, comprar um ingresso para o imenso mercado da América do Norte é muito importante. Sua produção local é pouco relevante e a entrada nesse mercado seria como um bilhete premiado.

É bom também lembrar que mais de 70% do PIB da ALCA concentra-se num só país: os Estados Unidos. O Brasil representa em torno de 4% do PIB da região. Na entidade só poderá haver dois protagonistas: Estados Unidos e Brasil, ou um só, os Estados Unidos. Isso vai depender muito da posição brasileira e da nossa capacidade de negociar.

Todos os números foram mencionados. A ALCA é um mercado extraordinário. Há no Brasil, principalmente na agricultura e no agronegócio, enorme capacidade de competir nos mercados mundiais, já demonstrada e em franco crescimento com as oportunidades que se estão abrindo, com a melhora do controle sanitário e também com a mudança de posicionamento do governo brasileiro, por intermédio do Itamaraty, do Ministério da Agricultura e dos outros órgãos que interagem com o Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior, em que hoje adotamos postura muito mais agressiva de negociação nos fóruns internacionais.

Vender matéria-prima – *commodity*, como se diz – não é grande vantagem. Como maior produtor de soja do mundo, devemos vender não simplesmente o óleo, o farelo ou a proteína vegetal transformada em animal – no caso da carne de frango e de porco –, mas o produto de valor agregado. Foi citado o exemplo do café, em que um sachezinho, muitas vezes, custa o equivalente a um ou dois quilos de café verde.

Estamos procurando vender carne cozida, grelhada, produtos elaborados à base de carne, pizza com cobertura de frango e lasanhas congeladas de carne ou de frango. O produto do agronegócio, apesar de ser matéria-prima, não é visto como tal pelo consumidor e, sim, como produto de conveniência, acabado, pré-cozido ou pré-frito, necessitando simplesmente ser aquecido.

Além disso, há a questão da marca, levantada pelo meu antecessor, que tratou de marcas e conceitos. A marca brasileira não é conhecida no exterior. Há um esforço sendo feito nesse sentido. Eu mesmo participei, há uma semana, em uma feira internacional em Colônia, na Alemanha, de um esforço de promoção de muitas marcas brasileiras. Havia lá uma churrascaria brasileira oferecendo carnes, utilizando o conceito *brazilian meat*. Havia um estande inteiro com vários produtores de cachaça brasileira, oferecendo produtos com marca. Além, é claro, das empresas mais tradicionais que oferecem produtos industrializados de carne, principalmente frangos e suínos.

Precisamos construir o nosso conceito de marca, de produto natural, de produto saudável, de produto com garantia, com qualidade. Por exemplo, durante um campeonato de tênis, na França, vê-se escrito em um painel de propaganda *Café da Colômbia*; isso é conceito. Ninguém vai a um supermercado comprar café da Colômbia nem na Europa nem nos Estados Unidos. Quem compra café da Colômbia é o industrial, é o torrefador. E ele revende o produto com sua marca própria, não como conceito. Alguns países conseguiram avançar muito na área de conceito. Praticamente todo o mundo reconhece a vodka russa, o charuto cubano, o café colombiano. Esses produtos se colocaram no mundo como conceitos de qualidade. O Brasil precisa estabelecer conceitos, e também marcas, de forma que as pessoas possam identificar o produto e comprá-lo, reproduzir o conceito de qualidade e pagar o preço-prêmio em função da qualidade oferecida. Isso só pode ser conseguido com o trabalho conjunto do governo e do setor privado. E não se pode ficar na defensiva. Pareceu-me, em alguns pronunciamentos, que a posição do Brasil numa negociação da ALCA deve ser defensiva. Eu discordo. Acho que temos muitos pontos para defender numa negociação da ALCA e temos, é claro, de defender algumas posições, uma vez que – isso deve ter sido dito durante a apresentação da manhã – o período de desgravação para produtos sensíveis da ALCA poderá chegar até a quinze anos, como aconteceu no NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte), que se encontra no oitavo ano. Se nós, brasileiros, quisermos vender determinados produtos no México, teremos, como tarifa, no caso do frango, 200%, enquanto os americanos pagam algo em torno de 50%, porque vem vindo uma desgravação subsequente a cada ano. Então, os produtos sensíveis certamente serão objeto de um trabalho mais específico. Mas há uma lacuna de pessoal técnico. Nós temos extraordinários negociadores. O trabalho que a Sra. Vera Thorstensen preparou mostra claramente que o Brasil tem dificuldades de encarar três negociações simultâneas com a União Européia, OMC e ALCA. Na verdade, precisaríamos ter – estamos falando de agricultura – maior número de especialistas que possam estudar com profundidade setor por setor, monitorar o que está acontecendo e municiar os negociadores e as pessoas que vão tomar as decisões finais com dados que possam representar a realidade e, ao mesmo tempo, indicar onde se pode conceder e onde não se pode conceder. Acredito profundamente na capacidade do agronegócio brasileiro, não me atemorizo com a competição internacional, mas tenho medo – é claro – do protecionismo, das barreiras não-tarifárias, das dificuldades de acesso aos mercados. Isso, sim! Mas tendo consciência e sabendo exatamente o que queremos e o que podemos conceder, nós não vamos nos colocar numa toca de proteção esperando a oportunidade passar e achando que o isolacionismo seria o melhor caminho. O Brasil tem maturidade e competência para enfrentar a competição mundial e também para enfrentar uma negociação complexa como a da ALCA.

É a mensagem positiva que deixo de um industrial brasileiro que desde 1975 milita no mercado mundial. Vocês viram em uma das tabelas que a primeira exportação de frangos, de três milhões de dólares, foi feita pela nossa empresa, a Sadia, liderando um consórcio de três empresas de Santa Catarina. Pois bem, neste ano as exportações vão crescer para mais de um bilhão e duzentos milhões de dólares. Só a nossa empresa vai representar seiscentos milhões de dólares de exportações de produtos brasileiros de valor adicionado, transformando soja, milho, mão-de-obra e, ao mesmo tempo, tecnologia desenvolvida no Brasil, com linhagens de suínos que foram desenvolvidas em nosso país e hoje são competitivas, ombreiam com o que há de melhor no mundo.

Finalizo a minha intervenção com uma mensagem de otimismo. Vocês, que são jovens, não se amedrontem, estudem, dediquem-se, saiam da superficialidade do discurso, que, muitas vezes, tem um fundamento mais político do que a própria realidade. Vejam o que está acontecendo no campo e saibam que o agronegócio brasileiro veio para ficar, é um grande empregador, é o maior superávit da balança comercial brasileira, com quase catorze bilhões de dólares. Se não apostarmos em cavalo ganhador, vamos apostar em quem?

Muito obrigado a todos pela oportunidade e até a próxima.

LUIS CARLOS HEINZE – Muito obrigado, Dr. Luiz Fernando Furlan.

Passo imediatamente a palavra ao Sr. Embaixador Waldemar Carneiro Leão, que disporá de quinze minutos.

WALDEMAR CARNEIRO LEÃO – Muito obrigado, deputado. Creio que vou falar menos do que os quinze minutos porque o auditório está se rarefazendo. Estamos no fim da sessão, as pessoas já estão cansadas e já passa da hora do término deste bloco. Isso significa que temos de ir depressa. Facilita o meu trabalho o fato de que, primeiro, o Ministro Pratini de Moraes elencou todos os problemas enfrentados pela agricultura brasileira no comércio exterior. Depois do ministro outros oradores atacaram questões mais específicas.

Gostaria de abordar, de modo muito esquemático e simplificado, outro prisma dessa questão. Quero essencialmente comentar, por um lado, como está montada a negociação com a ALCA e, por outro, qual o alcance da negociação e quais são as suas limitações. Essas questões merecem ser pensadas.

O Brasil negocia na ALCA, não só no setor de agricultura, mas em outros, em coordenação com o MERCOSUL. Portanto, os quatro países negociam em bloco na ALCA no segmento da agricultura como em outros.

O MERCOSUL e o Brasil apresentaram claramente suas reivindicações em matéria agrícola. Destaco três ou quatro delas: primeira, eliminação dos subsídios à exportações para produtos agropecuários no Hemisfério Sul, essencialmente; segunda, maiores disciplinas para créditos à exportação; terceira, disciplinas para ajuda alimentar – este é um ponto pelo qual há muito escoamento de excedente agrícola; quarta, acesso facilitado para todos os mercados.

Nisto está em jogo o grande mercado dos Estados Unidos e também o Canadá. Ele se coloca parcialmente em contraposição ao Brasil e ao MERCOSUL, porque os Estados Unidos – vou simplificar, porque disse que estaria deliberadamente simplificando – mostram-se, sim, dispostos a negociar acesso, porém muito pouco dispostos a negociar disciplinas, ou seja, discutiríamos na ALCA essencialmente acesso a mercados, porém deixaríamos de lado, segundo a posição norte-americana, disciplinas tais como subsídios domésticos à exportação, etc.

Então, temos, de saída, uma posição de confronto que, ao contrário do que possa ter parecido, pelo que se depreende de algumas exposições, não se aplica somente a acessos. Podemos até entrar numa negociação de acesso bastante interessante, substancial e com perspectivas de bons resultados, mas está-se tornando mais difícil – e diria que as perspectivas são de que tenhamos soluções apenas parciais – a negociação de outras coisas na agricultura que não o acesso. Neste caso, refiro-me essencialmente a subsídios.

Diante desse quadro, como se define a posição do MERCOSUL? A posição do MERCOSUL, ao forçar uma negociação abrangente, é evitar ou tentar evitar que a negociação da ALCA, no que diz respeito a produtos agrícolas, repita o modelo do NAFTA. A idéia é evitar a repetição do NAFTA, ou seja, a *naftalização* do processo negociador da ALCA. Por quê? Que experiência podemos depreender do NAFTA em matéria agrícola? No NAFTA há muito pouca restrição à liberdade que os países têm de aplicar políticas de subsídios, de apoio doméstico ou de créditos à exportação, etc., e, essencialmente, uma liberalização de acesso que, diria, é feita um pouco *à la carte*. Quer dizer: produtos sensíveis ficam um pouco protegidos, de fora ou com um cronograma de liberalização muito prolongado; produtos não-sensíveis, de muita competitividade, são colocados na mesa para negociação.

Assim, estamos diante de uma situação que configura um confronto de saída que não abrange apenas acesso – repito –, mas também disciplinas.

Falando em subsídios, como os senhores sabem, o Ministro Pratini de Moraes e outros expositores mencionaram abundantes números a respeito dos subsídios internos, dos créditos à exportação, uma prática mais americana do que européia. Os Estados Unidos subsidiam pouco a exportação, fazem mais créditos subsidiados, portanto, uma situação de anomalia completa dentro do mercado agrícola mundial.

Os Estados Unidos alegam – este é o ponto complicado – que não vão mexer ou não podem mexer nessas disciplinas, que não podem atar as próprias mãos em matéria de apoio doméstico ao agricultor ou em matéria de subsídio à exportação, porque estariam se situando em posição de desvantagem em relação à Europa e outros produtores, ou seja, resposta a problemas de subsídios ou a problemas sistêmicos do comércio agrícola como um todo, nós, segundo os americanos, não podemos encontrar na ALCA; só podemos encontrá-la numa organização mais universalista, numa negociação mais abrangente, ou seja, na OMC. Os Estados Unidos, então, remetem – e o mesmo faz o Canadá – à OMC toda responsabilidade ou todo foco, digamos assim, da negociação na área agrícola.

Que conclusão podemos tirar desse quadro? Basicamente, podemos tirar a seguinte conclusão tática, estratégica e fundamental para o processo negociador: ainda que façamos uma negociação muito bem-sucedida, a ALCA não constituirá resposta perfeita e adequada aos problemas que a agricultura brasileira enfrenta, não somente de acesso, mas sobretudo de disciplinamento, de apoio e de subsídios.

Portanto, além da ALCA, é necessário, indispensável que o Brasil e outros países competitivos na área agrícola envolvam-se profundamente na negociação na OMC. E, no caso brasileiro e do MERCOSUL, também uma negociação com a União Européia. Só com a complementaridade entre negociação regional e negociação multilateral teremos um resultado satisfatório no setor agrícola. Daí a importância do lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC, que se delineia para essa Conferência Ministerial no Qatar.

Cito outro importante dado, que considero bom termos presente. Mesmo em relação a acesso a mercados, temos um pouco esse viés de imaginar que lá está o grande mercado

consumidor e absorvedor das exportações brasileiras, do potencial exportador brasileiro, mas não vemos o outro lado da medalha. Gostaria de comentar com os senhores que, num depoimento na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, o Representante de Negociação Comercial dos Estados Unidos, acompanhado da Secretária de Agricultura, fez uma série de declarações a respeito de como eles vêem vantagens na negociação agrícola na ALCA. O Departamento de Agricultura chegou a dividir os produtos americanos em três categorias, já de antemão, considerando que alguns produtos americanos serão ganhadores, como milho, trigo, soja e algodão. Há produtos para os quais a negociação terá um impacto provavelmente muito pequeno, como arroz, laticínios e talvez carne. E, finalmente, há produtos americanos que eles sabem, têm certeza e já antevêm que serão grandes perdedores numa negociação, como açúcar, suco de laranja e amendoim.

Os Estados Unidos consideram que, para a agricultura americana, a ALCA é vantajosa, sim. Eles se consideram produtores muito competitivos, capazes de avançar em mercados como os nossos, sem subsídios; consideram-se capazes de entrar e tirar proveito do crescimento do mercado consumidor que eles prevêm na América Latina. Eles destacam três países com crescimento muito importante nos próximos cinco anos: Brasil, Argentina e Chile. Eles consideram que somente esses três países trarão para o mercado consumidor uma população de cinquenta milhões de novos consumidores de classe média, nos próximos cinco anos. Dizem eles que isso significa a população da França. Em cinco anos, teríamos uma população da França a mais consumindo produtos americanos.

Então, repetindo o que várias pessoas afirmaram, de fato a agricultura é um setor em que o Brasil é muito competitivo. Porém, é um setor em que a competitividade brasileira enfrenta anomalias de toda espécie. O mercado agrícola internacional, não só da ALCA, não só das Américas, mas do mundo inteiro, enfrenta distorções de toda ordem. E somente a negociação da ALCA não resolve o problema da agricultura brasileira. Temos de negociar bem na ALCA, na OMC e, juntamente com o MERCOSUL, com a União Européia.

Muito obrigado.

LUIS CARLOS HEINZE – Agradeço ao Embaixador Waldemar Carneiro Leão pela participação.

Passo a palavra ao segundo debatedor, Sr. Marcos Sawaya Jank.

MARCOS SAWAYA JANK – Vou-me ater a sete ou oito minutos, pois já são quase dezenove horas e penso que não dá para ir além disso, mas serei muito provocativo e terminarei comentando o assunto das declarações do candidato do PT a respeito da questão dos subsídios domésticos *versus* subsídios exportação, por se tratar de tema da maior importância.

Em primeiro lugar, falarei rapidamente sobre a ALCA. Esclareço que estou falando como professor da USP e não como atual funcionário do BID, porque, na verdade, não posso apresentar nenhum tipo de posição do banco, já que ele está diretamente envolvido no apoio a essas negociações.

Ao longo do último ano, trabalhei nos Estados Unidos analisando a política agrícola desse país e o seu limite de negociação na ALCA e na OMC. Vou tentar trazer hoje a posição em relação ao que podemos esperar dos Estados Unidos.

Entendo que há basicamente três pontos. Primeiro, temos de negociar. Sou absolutamente contrário à idéia de ficar na posição de bom ou ruim. Tudo depende do que vai estar na negociação. Temos de passar da fase de achar que a ALCA é boa ou ruim e partir para

a técnica da negociação. A fase da emoção já passou. Temos de partir para a fase da técnica, em cima de análises, de bons estudos e de cenários efetivos para essa negociação.

Acho que o debate sobre a ALCA é muito mais intenso no Brasil do que nos Estados Unidos, mas temos bem menos estudos do que eles. Temos de inverter isso. Devemos fazer menos debates e partir mais para os estudos no sentido de efetivamente verificar quais são os ganhos reais dessa negociação, algo que ainda não está claro. E não adianta dizer que a ALCA é boa ou ruim; temos de fazer esses estudos.

Segundo ponto: fiz esse trabalho durante um ano nos Estados Unidos e não sei dizer se a ALCA é boa ou não para o Brasil, mas posso declarar que pode ser extremamente benéfica para a agricultura brasileira. Mas isso depende do que vai estar dentro desse acordo, o que ainda não sabemos.

Se conseguirmos colocar nesse acordo toda a questão de acesso a mercados, barreiras tarifárias e não-tarifárias, toda a parte de subsídios, é evidente que os ganhos serão extraordinários. Na outra ponta, se os produtos que nos interessam mais – e são poucos, como é o caso do açúcar, do fumo, do suco de laranja – forem todos para a lista de exceções e não se conseguir nada em subsídios, a ALCA pode ser absolutamente nula ou ligeiramente negativa, porque o pessoal desses outros países também espera ganhos nessa área. Portanto, a ALCA pode ser desde negativa até muito positiva. Acredito que será positiva para o setor porque hoje é prioridade do governo brasileiro.

Outro ponto muito forte a considerar é que a ALCA não vai acontecer daqui dois ou três anos, mas talvez daqui a dez anos. Portanto, há toda uma fase de adaptação até que ela ocorra.

O quarto ponto, que me parece muito relevante e já referido pelo Embaixador, não está transparecendo neste debate. A ALCA está intimamente ligada ao que vai acontecer na Organização Mundial de Comércio, e essa ligação é extremamente forte. O mesmo ocorre nas negociações com a União Européia. Ou seja, se sai a rodada, dá para se avançar muito mais, pois há condições de jogar os chamados temas sistêmicos para uma rodada multilateral.

Toda a parte de subsídios, de *antidumping* e também a parte dos novos temas, por exemplo, do meio ambiente, do trabalho, tudo isso pode ser negociado multilateralmente, de forma muito mais fácil do que em âmbito regional. Portanto, se sai nova rodada, a possibilidade é muito grande; se não sai, a coisa fica muito mais complicada. Existe uma relação muito grande e temos de construir cenários para a existência ou não de uma rodada multilateral.

Quanto temos a ganhar? É muito difícil de dizer, mas, se atentarmos para o caso do Canadá e do México nos Estados Unidos, podemos ter uma idéia. Nos últimos dez anos o Canadá conseguiu aumentar suas exportações agroindustriais para os Estados Unidos de três bilhões para oito bilhões de dólares – aumento de cinco bilhões de dólares –; o México passou de 2,5 bilhões para cinco bilhões – aumento de 2,5 bilhões –; e nós perdemos cento e cinquenta milhões de dólares – queda de 1,1% ao ano. Perdemos mercado, perdemos *share* em termos absolutos e relativos no mercado norte-americano, principalmente porque 50% do que o Brasil exporta para lá, na área de *agribusiness*, estão sujeitos a barreiras, enquanto outros países conseguiram ganhar 2,5 bilhões ou cinco bilhões.

O curioso é pensarmos que o principal beneficiário tenha sido o México, quando, na verdade, foi o Canadá quem mais ganhou, porque conseguiu fazer uma negociação agrícola mais eficiente do que o México, que até hoje está sujeito a barreiras. Este ano vai ser definida a

cota mexicana de açúcar, algo muito importante para a ALCA. Ainda não se sabe se essa cota vai ser dada por fora ou por dentro, porque já vai ser uma cota de duzentas e cinquenta toneladas. Portanto, é importante observar os casos do México e do Canadá quase como referenciais do que podemos tentar conseguir nessa negociação. Mas temos de negociar.

Outro ponto importante é que estamos negociando produtos muito específicos. Estamos falando talvez de umas cinquenta a cem posições tarifárias que nos interessam de fato, ou seja, é uma lista de produtos. E essa mesma lista vai se repetir no caso da Europa. Então, não se trata de uma negociação na qual o que interessa é a média tarifária; o que interessa é saber se essa lista entra ou não.

Quero dizer ainda que existe ligação muito forte entre o regional e o multilateral. Por exemplo, se no regional podemos conseguir acesso total aos nossos produtos, no multilateral, só conseguiremos acesso parcial, porque no multilateral se está em negociação muito mais ampla. Portanto, no regional, pode-se conseguir acesso maior. Mas no tema, por exemplo, de subsídios – isso também ocorre com *antidumping* –, fica mais fácil uma negociação no multilateral do que no regional, porque no multilateral é mais fácil conseguir concessões.

Para que possam ter idéia, os americanos podem conceder hoje dezenove bilhões de dólares em subsídios domésticos aos seus agricultores e nós podemos conceder um pouco menos de um bilhão de dólares. Então, por que os americanos iriam jogar seus dezenove bilhões fora contra o nosso um bilhão, se os europeus podem hoje conceder talvez cinquenta bilhões ou sessenta bilhões de dólares? Portanto, é muito mais fácil conseguir ganhos em subsídios no multilateral do que no regional. Esse ponto é muito relevante. Temos de torcer para que essa rodada saia, e com um documento que nos permita negociar agricultura simultaneamente no regional e no multilateral.

Concluo abordando a questão dos subsídios internos *versus* subsídios à exportação. Como esse importante assunto talvez faça parte da próxima campanha política, é bom que fique claro. Os países ricos concedem hoje subsídios extremamente elevados à agricultura. Os subsídios estimados pela OCDE para 2001 atingem, no Japão, 25.190 dólares por produtor/ano; nos Estados Unidos, 20.803 e, na União Européia, dezesseis mil dólares por produtor/ano. Isso representa 63% da renda agrícola no Japão, 40% na União Européia e 23% nos Estados Unidos. Nesse sentido, imaginar que podemos competir com esses países numa guerra de subsídios me parece insanidade. Temos de brigar para que os subsídios efetivamente desapareçam. Não há condição de se competir com esses montantes.

A idéia de que os subsídios internos seriam aceitáveis e os subsídios à exportação não seriam é algo extremamente falso. Por quê? Porque 70% dos subsídios internacionais são concedidos via preços garantidos acima do preço internacional. O que significa isso? Que 70% do volume global dos subsídios estão diretamente atrelados a preço garantido, ou seja, os agricultores franceses hoje recebem pelos seus produtos duas, três ou quatro vezes o preço internacional. E isso é subsídio interno, que é mensurado pela caixa amarela. Achar que isso é saudável e que o subsídio à exportação não o é considero um equívoco. Por quê? Porque toda vez que se fixam preços mais elevados do que o equilíbrio de oferta e de demanda, geram-se excedentes. Esses excedentes vão ter que ser geridos de alguma forma, seja via cotas de produção, seja via tarifas de importação, seja via programas de congelamento de terra, seja via programas de subsídio à exportação, seja via crédito subsidiado, seja via ajuda alimentar.

Os países ricos hoje têm uma infinidade de mecanismos para lidar com o problema da formação de excedentes, que nasce de um preço garantido ao produtor mais elevado do que o preço mundial. Não se pode atuar no subsídio à exportação, que é a consequência; tem-se que

atuar na causa. A causa é que o preço recebido pelo agricultor europeu, pelo sojicultor americano, pelo produtor de açúcar lá nos Estados Unidos, está muito mais elevado do que o preço mundial.

Não é possível imaginar um mundo em que só se mexa em subsídios à exportação. Isso é um equívoco! Na realidade, a origem do problema está num preço garantido ao produtor muito mais elevado do que o preço mundial, e que gera esses excedentes. É exatamente nesse ponto que temos que mexer. Não se pode mexer em nada mais.

Com isso, fecho esses breves comentários e concluo minha exposição.

Muito obrigado.

LUIS CARLOS HEINZE – Obrigado, Dr. Marcos Sawaya Jank.

Eu sou o terceiro debatedor. Vou fazer, então, as conclusões.

É extremamente importante a reunião que está sendo proposta e discutida neste seminário pela Câmara dos Deputados; na Comissão de Economia, com o Deputado Marcos Cintra, onde se discutiu muito este assunto, depois da viagem que fizemos com S. Exa. o Sr. Presidente e a delegação brasileira. Este é o objetivo principal, sabendo das potencialidades da agricultura brasileira. Os números estão mostrando que é onde o Brasil efetivamente tem condições de competitividade. Se analisarmos grãos, carnes, laticínios, frutas, tudo o mais que se puder realizar, veremos que não existe hoje vantagens comparativas a quem possa competir com o Brasil, desde que façamos as devidas correções que hoje foram amplamente discutidas, em cima do protecionismo dos países europeus e também norte-americanos.

O fundamento, o objetivo desta discussão é que possamos democratizá-la, e não mantê-la em fóruns fechados. Por isso, a Câmara dos Deputados está promovendo este debate. Sabe-se da excelência dos nossos negociadores, sejam do Itamaraty, sejam do Ministério da Indústria e Comércio, sejam do próprio Ministério da Agricultura. É importante que a Câmara dos Deputados tenha uma participação, que o Senado Federal tenha uma participação e que a sociedade brasileira como um todo também tenha essa participação. Este é o nosso objetivo primordial, Deputado Marcos Cintra: que a sociedade participe deste processo.

Observe que o prazo para se encerrarem as negociações da ALCA é 2005. Estamos, no ano 2001, fazendo esta discussão em um seminário. Que tantos outros sejam estimulados nos Estados, com os diferentes segmentos, de empresários a estudantes, para que se possa unificar o conhecimento nacional disperso em universidades, nos meios acadêmicos, nas instituições de pesquisas, nos próprios escritórios particulares. Que eles possam montar seus *lobbies* e que possam trabalhar o assunto em consonância com o Congresso e com nossos próprios negociadores. Neste ponto, sim, tiraremos vantagens desse processo.

Não existe hoje no mundo quem tenha as condições do Brasil. Chegamos, na marca de grãos, por exemplo, a um crescimento de 70% nos últimos dez anos, reduzindo a área de plantio. Isso é eficiência da nossa agricultura. Se examinarmos a produção de carne bovina, passamos de quatro milhões e novecentas mil toneladas para seis milhões e trezentas mil toneladas. Tivemos aumento também na produção de carne de frango, conforme o Dr. Furlan expôs aqui. Ela aumentou de dois milhões e duzentas mil, nos anos noventa, para cinco milhões e quinhentas mil toneladas produzidas. Se considerarmos a carne suína, passa-se de um milhão de toneladas para dois milhões de toneladas em dez anos. Se considerarmos o vinho no Rio Grande do Sul – e estou tomando apenas um exemplo –, que praticamente representa 70% ou 80% do vinho produzido no Brasil, saímos de duzentos e vinte milhões de litros em 1996 para trezentos e vinte milhões de litros atualmente.

Se considerarmos que no Brasil estamos cultivando com grãos, por exemplo, quarenta e um milhões de hectares e ainda temos para cultivar noventa milhões de hectares, vejam a potencialidade.

Temos ainda duzentos e vinte milhões de hectares de pastagens e já estamos com essa produção em bovinocultura, mas sabemos que, com a tecnologia que ainda se pode implementar, só o céu é o limite para nossa capacidade de produzir.

O empresariado está-se adaptando, a tecnologia existe, a sanidade dos nossos rebanhos hoje é inquestionável, enfim, estamos tendo esses avanços.

Portanto, precisamos de discussões desta natureza, em que não se discuta apenas a ALCA. Fala-se hoje aqui em MERCOSUL, em NAFTA, em Comunidade Econômica Européia, em discussão com países asiáticos. É isso o que o Brasil deve discutir e é o que estamos fazendo.

Nesse sentido, é extremamente importante que o empresariado brasileiro, o meio acadêmico brasileiro, o Poder Executivo e o Poder Legislativo façam a sua parte. É o que nós, já neste ano 2001, quatro anos antes de encerrarmos estas negociações, já estamos fazendo.

Então, que esta participação não fique circunscrita apenas ao Congresso Nacional, mas que seja também estendida aos Estados, para que cada um deles, cada segmento, como dizia o Marcos e o próprio Dr. Furlan, realize os estudos das diferentes cadeias que nos cercam. Esta é uma tarefa não apenas do Poder Executivo, pois esse já tem feito seus trabalhos, como também têm feito algumas entidades de classe e empresários. Mas, fundamentalmente, devemos ter um norte, uma orientação de parte de nossos negociadores oficiais.

A cadeia que se compõe desde o empresariado brasileiro, passando pelo Congresso e chegando aos nossos negociadores oficiais deve interagir nesse processo.

Realmente, não temos condições de competir com o tesouro norte-americano, como dizia o próprio Ministro Pratini de Moraes. É uma insanidade imaginarmos que podemos dar esse volume de subsídios, portanto, nós, sim, somos competitivos.

Quando se fala em aplaudir os subsídios dados à agricultura européia, quero enfatizar que jamais chegaremos aos valores de subsídios dados à agricultura pelos europeus, pelo Japão ou pelos Estados Unidos, como o Marcos vem colocando aqui. É impossível.

Da mesma forma, é impossível competirmos com essas barreiras que nos estão colocando, a exemplo dos processos de *antidumping*, do protecionismo através de regras sanitárias – as quais devemos quebrar –, da redução dessas barreiras não-tarifárias e das salvaguardas ambientais, extremamente importantes, especialmente no momento em que estamos discutindo nesta Casa o Código Florestal.

Vejam, hoje querem que fiquem intactos em todo o Brasil quatrocentos milhões de hectares da Floresta Amazônica. Pergunto: quem vai nos pagar para que utilizemos apenas esses quatrocentos milhões de hectares em extrativismo? A borracha saiu da Amazônia, foi para a Malásia e eles exportam para todo o mundo, enquanto temos que continuar no extrativismo dentro da Floresta Amazônica. Como os ambientalistas e essas ONGs internacionais, a exemplo do Greenpeace e a WWF, querem dizer o que devemos fazer dentro do Brasil e, ao mesmo tempo, impor a não-utilização de nossas reservas? Temos hoje, deste total de quatrocentos e setenta e quatro milhões de hectares, não só de florestas, mas de cerrado e de outros biomas que existem na Amazônia, cinquenta e oito milhões de hectares destinados

à agricultura ou de áreas que foram desmatadas. Dizem que temos de proteger a Amazônia e ser o pulmão do mundo, mas quem nos pagaria por isso?

Esse é um grande desafio. Como vamos reflorestar cinquenta milhões de hectares a uma razão de quinhentos, seiscentos ou setecentos reais por hectare? De onde vamos retirar vinte ou trinta bilhões de reais hoje para fazer o reflorestamento?

Agora, se alguém nos pagar para que a Amazônia seja o pulmão do mundo, aí, as coisas são diferentes e podemos negociar. É o que estamos discutindo hoje na questão do protecionismo internacional.

Há alguns dias, questionamos a posição do Ministro da Agricultura da Comunidade Econômica Européia, quando em reunião com o Ministro Pratini de Moraes e um grupo de parlamentares, sobre a política de subsídios da União Européia. Eles dizem que não vão diminuir os subsídios. Portanto, como iremos competir com esses subsídios?

Quando indagamos se estariam dispostos a nos pagar alguma coisa, em razão do seqüestro de carbono, disseram que iriam investir nas suas empresas e nos seus empresários, para que eles reduzissem o seqüestro, mas não pagariam taxas para que o Brasil mantenha limpa a atmosfera, retirando dela o carbono.

Nesse sentido, é extremamente importante esta discussão e espero que os meios acadêmicos e os empresários também dela participem. Esse é o nosso objetivo, Deputado Marcos Cintra. Que possamos democratizar esta discussão e, aí, sim, com serenidade, conhecendo o assunto, dispondo dos dados numéricos, debater o assunto. O Carlos Nayro coloca os números; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, também. É a realidade que precisa ser passada à sociedade brasileira, para que ela, como um todo, possa discutir esse processo.

São extremamente importantes os números mostrados pelo diretor da empresa Sadia sobre o que eles estão fazendo. Então, existem empresários muito capazes no Brasil. É preciso que sejam estimulados, é preciso que sejam discutidas essas políticas. E, efetivamente, nós teremos proveito na negociação. Temos que bater duro, sim, em cima dos subsídios que eles dão. Com relação a essas regras, às barreiras que eles criam, como trabalhistas, sanitárias, ambientais, de tudo que é natureza, na tal de multifuncionalidade, claro que não vamos ser contra. Agora, por meio desses mecanismos, eles estarão impedindo o acesso dos nossos produtos.

Nossos negociadores, os parlamentares, a sociedade brasileira como um todo, nossos empresários, fundamentalmente, têm que estar preparados para esse processo de discussão. Assim, fazem os Estados Unidos. Então, temos que estar preparados não apenas nas negociações com a ALCA, mas em todas as negociações que possamos fazer.

Esse é o nosso objetivo. Por isso, estamos reunidos hoje aqui.

Muito obrigado pela presença das senhoras e dos senhores e também dos nossos painelistas, debatedores e apresentadores.

Nada mais havendo a tratar, vou encerrar os trabalhos de hoje do Seminário “O Brasil e a ALCA”.

Relatório do Painel 4 (23/10/2001)

Relator

Pedro de Camargo Neto

1. Introdução

A seguir, são expostas sínteses de cada apresentação com comentários deste relator. Ao final, o relator apresenta suas conclusões e faz algumas sugestões sobre o tema.

2. Marcus Vinicius Pratini de Moraes

O Sr. Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento fez uma exposição rica em exemplos, apontando os principais problemas a serem enfrentados pelo Brasil nas negociações comerciais internacionais. Apontou também os caminhos a seguir.

No início de sua exposição lembrou o protecionismo americano, com altas tarifas para produtos agrícolas. Aquele país utiliza não só tarifas *ad valorem*, mas também tarifas específicas e mistas, que muitas vezes ficam fora da discussão. A escalada tarifária, que consiste em aplicar tarifas muito superiores à medida que agrega valor a um produto, foi outro problema apontado. Como exemplos, citou as cadeias da soja, do café e do cacau, sem tarifas para os produtos básicos, mas com tarifas proibitivas para os produtos elaborados. A prática da escalada tarifária impede a agregação de valor no país exportador, condenando países como o Brasil a ser exportadores de matérias-primas. A correção das distorções causadas pela excessiva escalada tarifária é o melhor caminho para o Brasil promover a agregação de valor a seus produtos básicos, uma vez que não gera outras distorções no mercado.

O apoio doméstico à produção promovido pelo governo dos Estados Unidos é hoje o problema mais sério no relacionamento comercial agrícola com aquele país. A União Européia e Japão possuem políticas semelhantes. A competição passa a se dar entre tesouros nacionais e não entre produtores. Neste contexto o Brasil não pode competir. Além do apoio doméstico, os Estados Unidos disponibilizam recursos significativos para subsídios à exportação ou para práticas com natureza e efeito equivalentes.

As políticas americanas causam uma queda no preço internacional das *commodities*, a exemplo da soja e do algodão, prejudicando a produção brasileira. A nova lei agrícola americana, por exemplo, fixa preços de garantia para o algodão para um nível 2,3 vezes superior ao preço praticado no mercado internacional.

Não só os Estados Unidos praticam protecionismo na ALCA. O expositor exemplificou com o sistema de cotas de importação e sistemas governamentais de comercialização de cereais do Canadá e México, bandas de preços de Chile e Colômbia e outros. Há também a questão da utilização das barreiras sanitárias como protecionismo disfarçado. O Brasil condena todas essas formas de protecionismo e já apresentou proposição sobre cada uma delas no Grupo de Negociação sobre Agricultura da ALCA.

Isso cria uma situação injusta em que precisamente aqueles produtos que o País pode exportar para pagar a conta de importações necessárias e crescentes encontram barreiras no mercado internacional. Diante dos problemas apontados, o expositor aponta os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo Brasil nas negociações comerciais internacionais. A agricultura brasileira é penalizada por ser competitiva.

É de interesse do Brasil que as disciplinas para o comércio de produtos agrícolas sejam as mesmas aplicadas para o comércio de bens não agrícolas.

É preciso que o processo de liberalização comercial para produtos de interesse especial para os países em desenvolvimento, como o são os produtos agrícolas, seja acelerado.

O Brasil tem que negociar em pé de igualdade com os outros países. É legítimo que o País exija que seus interesses sejam contemplados, mas para isso o País tem que fazer o *dever de casa* e se preparar para negociar. Os negociadores brasileiros têm que ter consciência de que o País é competitivo em agricultura e que exportar produtos agrícolas não significa exportar produtos de baixa tecnologia e valor agregado.

O País tem que exigir o fim das restrições quantitativas à importação de produtos agrícolas.

O fim dos subsídios às exportações e o disciplinamento das medidas de apoio interno também têm que ser perseguidos.

É de interesse do Brasil, mas mais ainda de países ainda menos desenvolvidos, que sejam implementadas as provisões a respeito de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.

O Brasil tem que rejeitar as novas formas de protecionismo disfarçadas em preocupação com o meio ambiente, segurança alimentar, etc.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, atuando em linha com esses objetivos, tem procurado fazer com que o País firme posição nos fóruns negociadores em favor de uma ampla abertura aos produtos agrícolas e tem adotado uma postura de princípio no tocante aos temas ditos sistêmicos (subsídios, crédito à exportação, etc.)

Para o Brasil, se não houver abertura para produtos agrícolas, a ALCA não interessa. Sem agricultura não haverá ALCA e nem acordo com a União Européia.

Após o dia 11 de setembro, o mundo está vivendo uma fase muito especial. Para atenuar a recessão, o comércio mundial deve ser intensificado e o acesso aos produtos de exportação dos países subdesenvolvidos deve ser garantido.

A agricultura brasileira é uma das mais modernas e eficientes do mundo. Na última década a safra de grãos foi duplicada na mesma área plantada. As exportações de produtos do agronegócio aumentaram em muito, sem comprometer o abastecimento interno.

3. Carlos Nayro de Azevedo Coelho

O expositor apresentou um histórico da política comercial brasileira, adotando uma abordagem por períodos.

De 1950 a 1966, a política comercial brasileira caracterizou-se pelo elevado protecionismo e pela aplicação do modelo de substituição de importações. Nessa fase as exportações brasileiras dependiam basicamente de café. Em 1962, o produto contribuiu com 75% do total exportado.

De 1966 a 1981, houve relativa abertura comercial, as exportações cresceram 514% e as importações 686%. A pauta se diversificou e, em 1982, o café participava apenas com 10,4% das exportações.

De 1981 a 1994, a economia se fechou novamente. A política comercial se caracterizou por um grande arrocho nas importações, que teve como consequência a redução na capacidade de exportar. O saldo da balança comercial agrícola começou a se destacar. As exportações totais cresceram 41,7% no período contra 13% de crescimento nas importações.

De 1994 a 1998, ocorreu a recente abertura. O esforço de exportação não correspondeu ao grau de abertura dado às importações. As exportações cresceram 17% e as importações 74,3%. Foi um período de grandes déficits na balança comercial.

Em 1998, o governo mudou a política comercial via câmbio. Desde então, as importações brasileiras caíram 3,3% e as exportações cresceram 7,6%. A pauta de exportações se diversificou bastante. Atualmente, as exportações do agronegócio correspondem a pouco mais de 30% do total exportado pelo País. Destaca-se, porém, a importância do agronegócio para a balança comercial brasileira, com saldos positivos e crescentes.

Em anos recentes, os superávits crescentes da balança comercial agrícola brasileira têm demonstrado que o setor é, inequivocamente, muito competitivo no mercado mundial e que deve ser prioridade para o Brasil nas negociações internacionais.

O mercado dos produtos agrícolas tem algumas características singulares apresentadas pelo expositor. É altamente competitivo; tem alta sensibilidade aos ciclos econômicos; os produtos apresentam uma tendência histórica de queda nos preços; e sofrem alto grau de ingerência por parte dos governos, prejudicando os produtores eficientes.

Na história recente, o comércio de produtos agrícolas apresentou menor crescimento e maior susceptibilidade aos ciclos econômicos do que o comércio de bens não agrícolas. Isso ocorreu porque o comércio industrial é muito mais liberalizado que o agrícola, portanto bem menos vulnerável aos ciclos econômicos e às crises que afetam a economia mundial.

Uma maior abertura comercial, com menor ingerência dos estados sobre os fluxos comerciais, como ocorre nos produtos não-agrícolas, contribuiria para um crescimento neste comércio e uma redução na susceptibilidade às crises. Da mesma forma, uma mudança nos instrumentos de apoio à produção, para instrumentos desacoplados da quantidade produzida, contribuiria para reduzir o excesso de oferta e para diminuir a tendência de queda acentuada nos preços das *commodities* agrícolas.

Nos dias de hoje, a tendência é de exportar produtos diferenciados e não matérias-primas. Daí a importância do *marketing* e da promoção comercial.

Na ALCA, os Estados Unidos ocupam uma posição dominante. Têm um PIB de 9,9 trilhões de dólares, um elevado grau de eficiência em distribuição e *marketing* e uma política agrícola protecionista. A política agrícola americana, embora protecionista e prejudicial aos interesses do Brasil, não foi capaz de deter o crescimento do agronegócio brasileiro. Porém, a mudança nos mecanismos, de *target prices* com controle de área para os *deficiency payments*, trouxe grandes prejuízos aos agricultores brasileiros, uma vez que causa queda nos preços internacionais das *commodities*. O Brasil não conseguirá fazer com que o governo dos Estados Unidos pare de aplicar subsídios na agricultura, mas pode conseguir que altere os instrumentos adotados.

Como ponto positivo, a ALCA significa a abertura de um mercado de 9,9 trilhões de dólares, o maior do mundo.

4. Luiz Fernando Furlan

Dos trinta e quatro países da ALCA, vinte e quatro detêm apenas 1% do PIB da região, mais de 70% do PIB concentra-se nos Estados Unidos. O Brasil representa cerca de 4%. A região é um mercado extraordinário para o agronegócio brasileiro, capaz de competir nos mercados mundiais.

O Brasil tem que exportar produtos de maior valor agregado e não *commodities*. Porém a marca brasileira não é conhecida no exterior. O Brasil precisa construir um conceito de marca, de produto saudável, natural, com qualidade e garantia. Com isso as pessoas identificarão o produto e comprarão. Para tanto, é necessário um trabalho conjunto do governo com o setor privado.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento concorda que o País deve exportar produtos de maior valor agregado e não apenas matérias-primas. Isso deve ser conseguido via redução da escalada tarifária nos países importadores. A adoção de políticas discriminatórias ao setor primário, como a taxação das exportações, significaria uma transferência de renda injusta e inaceitável dos produtores rurais para a indústria.

O Brasil não pode ficar numa posição defensiva nas negociações da ALCA. Há um problema de carência de pessoal técnico, é preciso um maior número de especialistas para estudar com profundidade cada setor e municiar os negociadores.

O expositor manifestou receio quanto ao protecionismo. O Brasil não pode perder a oportunidade e se isolar. O País tem competência para enfrentar a competição mundial e tem muito a ganhar com a abertura. O agronegócio brasileiro é competitivo, é um grande empregador e gera o maior superávit na balança comercial brasileira.

5. Waldemar Carneiro Leão

O Brasil negocia a ALCA em conjunto com os demais países do MERCOSUL. O MERCOSUL já apresentou claramente suas reivindicações em matéria agrícola, com destaque para: eliminação dos subsídios à exportação dentro do bloco; maiores disciplinas para os créditos à exportação; disciplinas para ajuda alimentar; e acesso facilitado para todos os mercados.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem trabalhado, em estreita cooperação com o Ministério das Relações Exteriores, na formulação dos posicionamentos brasileiros sobre todos os temas de interesse do setor agrícola.

O posicionamento dos Estados Unidos e do Canadá é de que na ALCA só deveria ser discutido o acesso aos mercados. As outras questões deveriam ser discutidas na OMC. O MERCOSUL insiste em uma negociação abrangente.

A ALCA não constituirá resposta adequada aos problemas que a agricultura brasileira enfrenta, sobretudo no que diz respeito a questões outras que não o acesso a mercados. Para resolver os problemas causados pelos subsídios à produção e comercialização e pelos créditos à exportação, dentre outros, é necessário se envolver profundamente nas negociações da OMC.

Os Estados Unidos se consideram competitivos em agricultura, capazes de avançar em mercados como o brasileiro, mesmo sem subsídios. O USDA já elencou produtos *ganhadores*

com a ALCA, produtos neutros e produtos sensíveis, como o açúcar e o suco de laranja. Consideram que somente o Brasil, a Argentina e o Chile poderão ter um aumento no mercado em cinquenta milhões de consumidores de classe média nos próximos cinco anos.

O Brasil é competitivo em agricultura, porém trata-se de um mercado cheio de anomalias. O País precisa negociar bem na ALCA, na OMC e com a União Européia para tratar das distorções do mercado de produtos agrícolas.

6. Marcos Sawaya Jank

Para o expositor, não negociar a ALCA não é opção. É necessário passar da fase do *bom ou ruim* para as negociações propriamente ditas, com base em estudos e análises. A ALCA é extremamente benéfica para a agricultura brasileira, mas para isso é necessário incluir os produtos de interesse do País. A ALCA só vai acontecer dentro de dez anos e está ligada às negociações na OMC e MERCOSUL/União Européia.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento considera que as negociações de acordos internacionais nas quais o Brasil está envolvido podem trazer ganhos substanciais ao País. Porém é inadmissível que os produtos agrícolas, particularmente aqueles de maior interesse para o País, não sejam incluídos.

Os chamados temas sistêmicos (subsídios, *antidumping*, meio ambiente, etc.) podem ser negociados muito mais facilmente em âmbito multilateral do que em acordos regionais.

Tomando o NAFTA como exemplo, verifica-se que o Canadá aumentou suas exportações do agronegócio para os Estados Unidos de três para oito bilhões de dólares. O México passou de 2,5 para cinco bilhões. O Brasil perdeu cento e cinquenta milhões.

O Brasil está negociando produtos muito específicos. Ao País interessa se esses produtos entrarão ou não nas negociações. Nas negociações regionais, pode-se conseguir acesso total aos produtos; nas negociações multilaterais, pode-se conseguir negociar os outros temas.

O professor Marcos Jank conclui sua exposição criticando as declarações de que os subsídios à produção são aceitáveis para o Brasil. Na verdade é o apoio à origem, uma vez que gera excedentes, que precisam ser exportados com subsídios.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem defendido, na OMC, uma mudança nos instrumentos de política agrícola adotada pelos países desenvolvidos. Numa postura realista, em que reconhece o direito dos países em apoiar seus agricultores, o Brasil tem defendido a substituição de instrumentos geradores de excedentes que provocam alta distorção no mercado para mecanismos de garantia de renda, desacoplados da produção, que causariam distorções muito menores nos preços internacionais.

7. Luis Carlos Heinze

O objetivo da Câmara dos Deputados com este tipo de evento é democratizar a discussão do tema, incluindo a sociedade no processo. É interesse também tratar de outros fóruns e não apenas da ALCA.

A produção agrícola do País é competitiva, está crescendo e tem ainda enorme potencial, mas não pode competir com o tesouro norte-americano. É impossível também competir com as barreiras impostas aos produtos agrícolas brasileiros.

Foto: Sônia



PAINEL 4 (23/10/2001). Pedro Camargo Neto, Marcos Sawaya Jank, Embaixador Valdemar Carneiro Leão, Ministro Marcus Vinicius Pratini de Moraes, Carlos Nayro de Azevedo Coelho, Deputado Luis Carlos Heinze, Luiz Fernando Furlan.

Foto: Sônia



PAINEL 4 (23/10/2001). Ministro Marcus Vinicius Pratini de Moraes.

O expositor aproveitou a oportunidade para mencionar o problema do Código Florestal brasileiro em discussão na Câmara. A proposta é que quatrocentos milhões de hectares da Amazônia fiquem intocados. Os agricultores brasileiros não podem arcar com este custo.

8. Conclusões e recomendações do relator

Pode-se concluir que a agricultura brasileira já demonstrou que é muito competitiva no mercado internacional. Desta forma, o Brasil deve incluir os produtos agrícolas como prioritários em qualquer negociação de acordo comercial de que vier a participar. Os ganhos potenciais são significativos, pois é justamente nesses produtos que se encontram as maiores barreiras à importação.

Além do acesso aos mercados, em agricultura, é importante que as políticas que distorcem o comércio sejam disciplinadas. O Brasil já manifestou posicionamento firme pela eliminação dos subsídios à exportação, pelo disciplinamento dos créditos à exportação, de medidas de natureza e efeito equivalentes e das medidas de apoio interno. Esses temas são mais facilmente tratados em âmbito multilateral, mas algumas conquistas são possíveis nos acordos regionais.

A iniciativa da Câmara dos Deputados em promover este seminário é muito bem-vinda. O Ministério da Agricultura considera fundamental a participação de todos os interessados no comércio internacional na discussão dos temas e tem procurado envolvê-los por meio de suas entidades representativas.

Painel 4 (23/10/2001)

Trabalhos apresentados

A AGRICULTURA, OS ACORDOS DE LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO E A ALCA

Carlos Nayro Coelho

1. Introdução

Em 1970, o Brasil exportou US\$ 2,74 bilhões (US\$ 7,37 bilhões em valores atuais), mais do que o Taiwan e a Coréia do Sul juntos. O Taiwan exportou US\$ 1,43 bilhões (US\$ 3,85 bilhões em valores atuais) e a Coréia do Sul, US\$ 835 milhões (US\$ 2,25 bilhões em valores atuais). Em 1999, a Coréia do Sul exportou US\$ 144,23 bilhões, o Taiwan, US\$ 121,64 e o Brasil US\$ 48,01 bilhões. Ou seja, entre 1970 e 1999, as exportações coreanas aumentaram, em termos reais, sessenta e quatro vezes, as do Taiwan, trinta e duas vezes e as do Brasil apenas seis vezes. Para os que ainda falam em *maquiagem* de produtos nesses países, em 1999, o saldo em conta corrente da Coréia do Sul foi de mais de doze bilhões e o do Taiwan mais de US\$ 8 bilhões. As reservas dos dois países chegaram a mais de US\$ 200 bilhões. No Brasil, o saldo em conta corrente foi de US\$ 24,4 bilhões negativos, as reservas ficaram em torno de US\$ 32 bilhões e, em termos mundiais, a participação do Brasil nas exportações caiu de 1% para 0,85%.

Quais foram as principais causas desse fraco desempenho do setor externo brasileiro? Tudo indica que as causas remontam às décadas de quarenta e cinquenta, quando se iniciou a aplicação do modelo de industrialização substitutivo de importações. Nesse período, a política econômica e a de comércio exterior eram claramente baseadas em princípios mercantilistas. Como resultado, fracassaram todas as tentativas de integração econômica e, somente a partir de 1965, o governo passou a reduzir os controles sobre as importações.

Não há dúvida de que, devido aos elevados estímulos fiscais e à imposição de elevadas barreiras protecionistas, o parque industrial brasileiro foi bastante ampliado nesse período, com a instalação de várias indústrias, inclusive a automobilística, considerada vital em qualquer processo de industrialização devido aos seus elevados efeitos dinâmicos.

Todavia, a grande contradição interna do modelo foi que, apesar de sua dependência orgânica na geração de divisas (via aumento nas exportações) para aquisição de bens de capital no exterior, o viés contra as importações terminou virando um viés contra as exportações. Entre 1950 e 1965, as vendas externas de todos os produtos permaneceram estagnadas e, como resultado de preços elevados, somente as receitas cambiais geradas pelo café aumentaram, tornando o País ainda mais dependente nas exportações desse produto. Em 1962, por exemplo, o café contribuiu com 75% do valor total das exportações.

Ao contrário da abertura comercial iniciada em 1990 (e ampliada a partir de 1994), que gerou grandes déficits na balança comercial e em conta corrente¹⁷, a abertura de 1965 pode ser considerada um sucesso, pelo menos do ponto de vista de crescimento equilibrado das exportações e das importações, até o primeiro choque do petróleo em 1973. Entre 1966 e 1973, as exportações cresceram 256,1% (222,4% em termos reais), passando de US\$ 1,7 bilhões para US\$ 6,2 bilhões e as importações cresceram 376% (331% em termos reais), passando de US\$ 1,3 bilhões para US\$ 6,3 bilhões.

Esse equilíbrio foi obtido porque, quando as restrições às importações foram reduzidas, criou-se uma série de incentivos concretos às exportações. Dentre eles pode-se citar o grande volume de financiamentos, a eliminação de tributos da base exportável e a introdução das minidesvalorizações cambiais. Além disso, os padrões de eficiência relativa da logística brasileira não eram tão defasados como na década passada.

A crise do petróleo mudou novamente as relações de troca e, entre 1973 e 1974, as importações subiram mais de 103% e as exportações apenas 27,4%. Com exceção de 1977, ano em que houve um ligeiro equilíbrio na balança comercial, até 1981, em todos os anos houve déficits superiores a US\$ 1 bilhão, sendo que o maior ocorreu em 1974, com US\$ 4,6 bilhões, seguido de 1975 com US\$ 3,5 bilhões.

Apesar desse acúmulo de déficits, o governo só decidiu mudar a política comercial em 1981, quando retornou ao antigo paradigma de controle rígido das importações dos anos cinquenta. O resultado é que, como naquele período, o valor real das exportações permaneceu praticamente estagnado até 1991. O valor real das importações, por outro lado, decresceu 30,1%.

Embora o choque do petróleo tenha desequilibrado a balança comercial e a ampliação dos controles nas importações tenha provocado a estagnação no valor real exportado, o grande sucesso da política adotada a partir de 1965 foi a diversificação da pauta de exportações. Em 1965, o café e o açúcar representavam 88% do valor total das exportações e os manufaturados (incluindo os produtos agroindustriais), apenas 12,8%. Em 1985, representaram apenas 11,5% e os manufaturados 65,6%. Atualmente o café e o açúcar representam menos de 8% das exportações totais (22% das agrícolas) e as exportações de manufaturados representam mais de 75% do total.

A abertura comercial iniciada em 1990, e ampliada a partir de 1994, foi reflexo da revolução mundial nas telecomunicações, na informática e nos transportes. Contudo, foi recebida internamente como o grande passo no sentido de romper com o velho modelo autárquico-estatal¹⁸ em vigor no País por várias décadas e de modernizar e dinamizar o sistema econômico por meio da integração da economia brasileira na economia mundial, da absorção de novas tecnologias e de novos métodos de produção.

A abertura trouxe graves desequilíbrios nas contas externas do País. Logo no ano seguinte, em 1995, as importações cresceram 50,4% e as exportações apenas 6,8%. Apesar da desvalorização de mais de 65% no valor do real depois de dezembro de 1998, entre 1994 e o ano 2000, as importações cresceram 68,6% e as exportações apenas 26,7%.

¹⁷ A balança comercial passou de um superávit de US\$ 10,5 bilhões, em 1994, para um déficit de US\$ 3,3 bilhões, no ano seguinte, que continuou crescendo até atingir mais de US\$ 6 bilhões, em 1997 e 1998. O déficit em conta corrente passou de US\$ 4,2 bilhões, em 1994, para US\$ 35,3 bilhões em 1998.

¹⁸ Esse modelo, com se sabe, terminou aprisionando a política macroeconômica em um desequilíbrio fiscal crônico, que, entre outras mazelas, restringiu fortemente o crescimento do PIB e gerou uma escalada inflacionária, que forçou a troca da moeda nacional por seis vezes, entre 1986 e 1994.

Analisando-se a situação sob qualquer prisma – principalmente o cambial –, chega-se à conclusão de que a grande falha da nova política foi no *esforço exportador*. Ao contrário de 1965, quando o esforço foi planejado e conduzido de forma objetiva e dinâmica, as recentes medidas de apoio na área tributária, de financiamento, desburocratização, legislação trabalhista, promoção comercial e infra-estrutura ou foram adotadas de forma extremamente tímida e demorada ou simplesmente não foram adotadas. Mesmo em termos administrativos, a política de comércio exterior brasileira continua ressentindo da falta de uma estrutura operacional mais dinâmica e especializada e principalmente de um comando ágil e bem definido.

De qualquer maneira, é neste contexto que se coloca a política de integração hemisférica do Brasil nas negociações da ALCA, particularmente no tocante à agricultura, cuja importância cresceu bastante depois do fracasso da reunião da OMC de Seattle, do elevado grau de incerteza que cerca o lançamento da futura Rodada, prevista para o final desse ano e da posição mais agressiva dos Estados Unidos em termos de Medidas de Apoio Interno.

Esse trabalho será dividido em três partes. Na primeira parte, será feita uma rápida análise dos princípios que norteiam os programas de integração econômica, em particular da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), levando em consideração alguns aspectos relevantes do processo de negociação na área agrícola. Em seguida, será feita uma análise da evolução do comércio agrícola mundial, considerando os efeitos das políticas liberalizantes adotadas no âmbito da OMC e de alguns acordos regionais. Na terceira parte, será feita uma tentativa bastante técnica e objetiva de mostrar as vantagens e desvantagens da integração para a agricultura brasileira.

2. O processo de integração da economia mundial e a formação da ALCA

Desde a formação do Estado como entidade dominante na relação entre os povos e na construção interna das sociedades, as relações econômicas internacionais têm sido formuladas e construídas como um conjunto de relações entre países soberanos independentes, com fronteiras bem definidas e regras próprias de convívio político-social dentro dessas fronteiras.

O comércio exterior, o fluxo de capitais, a transferência de tecnologias e a própria movimentação de pessoas eram vistas como atividades realizadas entre países soberanos, com as regras domésticas sobrepondo as internacionais.

O surgimento, após a II Guerra Mundial, de um sofisticado sistema de organizações internacionais tanto no terreno político como econômico para prevenir a eclosão de conflitos e evitar o surgimento de crises financeiras internacionais tanto no sentido global como no individual, começou a mostrar a importância de mecanismos de atuação supranacionais.

Com o passar do tempo, a grande evolução da tecnologia em praticamente todas as áreas do conhecimento humano reforçou mais ainda a tendência de sobrepor a interdependência global à independência nacional. Embora de forma lenta e gradual, cada vez mais os Estados nacionais estão transferindo mais espaço no soberano poder de decisão para as regras econômicas internacionais.

No comércio mundial, no movimento internacional de capitais, na propriedade intelectual e mesmo nas relações trabalhistas, as regras acordadas nos foros internacionais cada vez mais se sobrepõem às regras domésticas. Nas relações comerciais, por exemplo, desde o antigo GATT, os países buscam estabelecer parâmetros de convivência para evitar guerras tarifárias e reduzir a presença de entraves à expansão do comércio.

Os acordos da OMC claramente limitaram o espaço de manobras dos países, no sentido de estabelecerem diferenças no tratamento dispensado às importações e às exportações e quanto à discriminação no mercado doméstico entre produtos domésticos e estrangeiros. A combinação de várias medidas, como a redução geral das tarifas, o estabelecimento de tetos tarifários de importações, a eliminação de cotas – ou sua tarifação –, tem contribuído para uma substancial liberalização do comércio, mas o principal efeito tem sido reduzir o espaço de intervenção do Estado na economia e, portanto, permitir que as forças de mercado determinem a alocação de recursos.

Evidentemente a adesão às regras internacionais ou aos mecanismos de integração, por mais que formem uma tendência aparentemente irreversível, não é inevitável: os países podem se recusar a aceitar regras que limitem a sua soberania na área econômica, dentro do preceito, por exemplo, de segurança nacional. O Brasil, como foi visto, por muitos anos, adotou o fechamento da economia como parte do modelo de substituir as importações, recusando-se a assinar qualquer acordo mais amplo de liberalização do comércio. Somente quando o atraso tecnológico e o grau de ineficiência relativa do sistema industrial causado pelo protecionismo começou a trazer graves prejuízos em termos de estabilidade e crescimento econômico é que decidiu-se mudar o *approach*.

O paradigma de que o comércio internacional é um conjunto de atividades desenvolvidas entre nações soberanas baseia-se nas pressuposições de que as atividades produtivas são realizadas dentro do espaço físico nacional e de que as transações e os investimentos são realizados entre firmas nacionais independentes.

Uma característica da economia global, que limita o espaço de atuação dos governos nacionais, é o declínio da empresa nacional como a principal entidade da economia do País. A tentativa de *criação* de uma identidade por meio da localização da sede da empresa, da fixação de um nome, de uma marca ou mesmo da origem histórica da companhia, para transmitir a idéia de uma empresa nacional no sentido tradicional é tentar obscurecer a realidade de uma economia integrada. Quando uma firma desenha um produto em um país, financia-o em outro, fabrica algumas peças em um terceiro e vende-o ao redor do mundo, ela não tem mais nacionalidade.

Outro ponto importante na integração refere-se às mudanças na natureza dos investimentos internacionais. Como se sabe, até os dias de hoje, uma das grandes disputas existentes entre os países está na tentativa de atrair empresas estrangeiras para realizar investimentos e produzir bens em seus territórios. Do ponto de vista das empresas, esse processo mudou bastante. Agora o comércio e os investimentos são parte de uma estratégia integrada para alcançar o máximo de eficiência na produção independente do País. A vantagem locacional tornou-se fundamental no processo e o comércio intrafirmas substituiu em muito o comércio tradicional entre empresas diferentes.

Além disso, com o avanço do processo de integração, os conflitos envolvendo a aplicação de tarifas e outras barreiras alfandegárias estão sendo suplementados por conflitos anteriormente restritos ao ambiente doméstico, como meio ambiente, padrões de trabalho, uso de hormônios na carne, uso de transgênicos, etc.

Muitas vezes as negociações que visam uma redução nas barreiras ao comércio implicam na adoção de posturas auto-restritivas dos governos nacionais, em termos de medidas que têm efeitos indiretos no comércio via aumentos artificiais no nível de competitividade. Na agricultura, esse é dos pontos mais polêmicos das negociações, pois na maioria dos países desenvolvidos, por vários motivos, os produtores agrícolas recebem grandes volumes de

transferências diretas e indiretas que terminam prejudicando a posição comercial de outros países. Essas negociações, portanto, tendem a tomar a forma de concessões mútuas, em que o objetivo maior da criação de comércio prevalece.

Com raras exceções, os países não comercializam entre si como um ato derivado diretamente da política nacional. As compras e as vendas são feitas entre agentes privados e, como foi visto, cada vez mais entre unidades da mesma corporação. As restrições ao comércio interferem nessa transação privada, tornando-a menos eficiente e distorcendo a alocação de recursos com efeitos negativos sobre o emprego e a renda. Uma barreira comercial que aumenta o preço de um insumo ou de um produto tem implicações negativas em toda a cadeia produtiva e tem uma forte tendência de se autoperpetuar. Um exemplo disso são as barreiras para proteger a indústria infante. A indústria automobilística no Brasil oferece um exemplo clássico: depois de mais de trinta anos de implantada, até recentemente recebia o tratamento de indústria infante.

Em resumo, com a crescente integração das economias, a nova ordem econômica mundial deverá ser caracterizada pelos seguintes aspectos:

- a) maior grau de competitividade no comércio internacional de bens e serviços;
- b) aumento significativo no movimento internacional de capitais, com participação crescente dos capitais especulativos (*hot money*);
- c) maior disputa por investimentos diretos, devido à presença da China, da Rússia e do Leste Europeu no mercado internacional de capitais;
- d) papel predominante da tecnologia em todas as ramificações do sistema econômico mundial;
- e) importância crescente da dotação de fatores (*factor endowments*) nas decisões produtivas e no fluxo de investimentos; e
- f) redução no espaço doméstico de decisão em matéria de política econômica, em favor de decisões supranacionais.

A criação de áreas de livre-comércio como a ALCA constitui o primeiro estágio para a integração econômica. A união aduaneira é o segundo, o mercado comum é o terceiro, a união monetária é o quarto e a união política é o último. No primeiro estágio, são eliminadas as barreiras alfandegárias e as barreiras técnicas entre os países que buscam a integração. Cada país mantém sua estrutura tarifária própria com relação a terceiros países. Um ponto importante nesse estágio é a negociação das regras de origem para evitar que importadores de países com alíquotas mais elevadas importem produtos através de países com alíquotas menores.

Quando forem assinados os acordos, a ALCA será a maior área de livre-comércio do mundo em termos de população e de Produto Interno Bruto (PIB). A população coberta será de setecentos e setenta milhões de pessoas e um PIB de mais de US\$ 10 trilhões, calculado com base na paridade do poder de compra. Em termos de comparação, a União Européia cobre uma população de setecentos milhões e um PIB de US\$ 7,5 trilhões.

O processo de negociação para a criação da ALCA foi centrado na discussão e na formalização de acordos em nove temas, cujo andamento será fator determinante na sua consolidação nos prazos previstos:

- a) acesso a mercados;
- b) procedimentos alfandegários e regras de origem;
- c) investimento;

- d) padrões e barreiras técnicas;
- e) subsídios agrícolas/medidas *antidumping*/medidas compensatórias;
- f) competição;
- g) compras do governo;
- h) propriedade intelectual; e
- i) serviços.

No acesso a mercados, foi definida a política de se procurar, por meio de ajustamentos estruturais, superar os problemas de acesso a mercados existentes no continente. Como primeiro passo, foi estipulada a necessidade de divulgação e sistematização de um banco de dados com todas as informações necessárias (e atualizadas) sobre os produtos de interesse especial para os agentes econômicos privados, no sentido de facilitar o comércio. Foi dada especial atenção para os seguintes fatos:

- a) eliminação mais rápida possível das tarifas aplicáveis nos produtos incluídos no pacote de liberalização (tarifa zero) da Rodada Uruguai e dos acordos subseqüentes, como o acordo sobre informação e tecnologia;
- b) fixação de uma programação especial gradual de concessões de acesso a mercados para as economias menores;
- c) estabelecimento de uma modalidade de negociação para facilitar a troca de liberalização no acesso a mercados por concessões nas áreas de serviços e investimento; e
- d) estabelecimento de modalidade de negociações que envolva produtos específicos com barreiras não-tarifárias, como as barreiras fitossanitárias e de padrões de fabricação.

Nos procedimentos alfandegários e regras de origem, foi definido que, no caso dos procedimentos, haveria um levantamento amplo de objetivo, a ser realizado por gerentes de movimentação de produtos de empresas privadas, por agentes alfandegários, por transportadores e por despachantes alfandegários de todos os procedimentos alfandegários existentes em cada país do continente. No caso das regras de origem, o primeiro passo seria a adoção de procedimentos para harmonizar as mesmas entre todos os participantes hemisféricos, embora tenha sido reconhecido que, dada a grande complexidade da matéria, isso seria apenas um passo transitório, pois o problema só seria resolvido de forma definitiva com a unificação de tarifas.

No tema investimento, foi definido que haveria a necessidade de uma ação coordenada de todos os Ministros das Finanças e do Comércio do Continente Americano. O foco seria no crescimento auto-sustentado, nas políticas cambiais, no crescimento da poupança doméstica e no acesso ao mercado internacional de capitais. Numa agenda específica, seria incluída a eliminação de taxas e de outros mecanismos que desencorajam o investimento estrangeiro (notadamente nas taxas sobre remessa de lucros), a redução do papel dos bancos estatais que operam fora de princípios não-comerciais e a criação de um sistema de taxaço misto que envolva patrimônio, renda, lucro e consumo, que estimule o investimento. Finalmente seria criado um conjunto de regras hemisféricas envolvendo itens, como transparência, tratamento não-discriminatório dentro do princípio da Nação Mais Favorecida (NMF), expropriação, transferência de fundos, desempenho e incentivos.

No tema padronização e barreiras técnicas foi definida a elaboração de um estudo para mostrar a evolução do sistema de padronização e seu impacto no comércio. O resultado do estudo mostraria se os objetivos da padronização de proteger o consumidor, racionalização e harmonização e de fornecer um sistema de reconhecimento mútuo em termos de certificação estão sendo alcançados. Foi acertado que, para efeito da ALCA, o sistema deve reconhecer diferenças culturais e regionais envolvendo saúde, qualidade e segurança. Nesse sentido, seria considerado como parte dos procedimentos privatização das entidades governamentais de controle e certificação.

No tema subsídio agrícola, medidas *antidumping* e medidas compensatórias, foi definido que o ponto de partida seriam os compromissos da OMC, que serão analisados na próxima seção. Como se sabe, esses compromissos limitam o uso de subsídios mas não proíbem o seu uso. Em princípio, foi entendido que a proibição de subsídios seria possível em setores onde um terceiro país desempenha um papel irrelevante no comércio hemisférico e que a posição única do continente nesse assunto, na OMC, pudesse levar à ampliação das obrigações de redução.¹⁹ Na parte de medidas de retaliação contra práticas desleais de comércio, foi definido que elas poderiam ser reduzidas em termos de frequência e menos prejudicialidade por meio de um entendimento maior do papel negativo que o *dumping* e os subsídios têm na produção doméstica e no nível de emprego. No caso de disputas potenciais, foi destacado o papel importante de acordos setoriais, consultas prévias e dos governos como mediadores nas disputas. Foi também destacado que uma forma específica de ligar ações *antidumping* à competição seria considerar, nessas ações, os mesmos princípios que formam as leis de estímulo à competição, como, por exemplo, o grau de concentração. Em setores onde o grau de concentração for baixo, a necessidade de aplicação de leis *antidumping* seria menor.

No tema competição, foi destacado que, além da abertura dos mercados, a melhor maneira de facilitar o fluxo de bens e serviços no Hemisfério seria harmonizar todas as leis existentes que afetam o nível de competição. O primeiro passo seria desenvolver uma base que permitisse a aplicação dos princípios acordados em dois sistemas legais diferentes: o dos Estados Unidos e o do Canadá e das nações de língua inglesa do Caribe que usam o sistema da Lei Comum (*Common Law*) e o dos países latinos que usam a Lei Romana, ou civil, em seus sistemas legais. Foi definido que é necessário um elevado nível de cooperação entre as autoridades competentes dos diversos países, para que o processo alcance seus objetivos. As normas hemisféricas relacionadas à competição, independente de sua estrutura formal, não podem permitir que os países deixem de aplicar os regulamentos contra práticas anticompetição. Foi estabelecido que, no processo de formação da ALCA, uma atenção especial seria dada à educação e à disseminação de informações relacionadas com as leis e regulamentos de estímulo à competição, pois poucos países têm esse tipo de experiência.

No tema compras governamentais, a primeira decisão foi no sentido de os governos e o setor privado trabalharem em conjunto, no sentido de remover restrições que tendem a favorecer empresas locais em detrimento de empresas de fora do país. Nesse sentido, um dos pontos importantes seria a luta contra a corrupção. Para isso, no processo de integração hemisférica seriam incluídas provisões legais no sentido de:

- a) garantir que os documentos de licitação sejam objetivos, práticos, neutros e claros e que promovam a eficiência e a transparência;
- b) eliminar ou reduzir significativamente as preferências por empresas domésticas;

¹⁹ Como será visto mais adiante, essa provisão inicial foi bastante afetada pelas recentes mudanças na política agrícola americana.

- c) definir procedimentos para que, no caso de contratos com o governo, as disputas sejam resolvidas fora do Judiciário; e
- d) fixar regras no sentido de que, quando uma empresa entrar em disputa, a questão seja resolvida prontamente por uma terceira agência do governo.

No tema propriedade intelectual, foi definido que os países do Hemisfério devem implementar totalmente, e o mais rápido possível, o acordo da OMC sobre a matéria, o *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPS) e tomá-lo como ponto de partida, tendo inclusive como objetivo um acordo TRIPS-*plus* na ALCA. No decorrer do processo, foi acertado que seria desenvolvido um elevado nível de cooperação entre os diversos órgãos hemisféricos que administram patentes, através de consultas técnicas e troca de informações. Como ação específica, foi acertada a criação de mecanismos de validação de patentes concedidos em outros países, bem como de formas de cooperação técnica, principalmente na área de informática para realizar com eficiência o registro.

No tema serviços, o princípio básico definido para as negociações da ALCA foi que todos os setores de serviços seriam cobertos pelo acordo em termos de direitos e obrigações, a menos que os demais participantes recebam e aceitem notificações de isenções. O acordo deve também incluir decisões sobre a cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) para os países que ofertam serviços, regras nacionais, transparência, desregulamentação progressiva, regras e disciplinas claras e procedimentos para solucionar disputas.

3. O comércio agrícola e os Acordos de Liberalização

Como mencionado, os grandes avanços nas áreas de transportes, comunicações e informática e a derrocada das economias socialistas já vinham alterando a configuração das relações econômicas mundiais no final da década de oitenta.

Com a assinatura dos acordos da Rodada Uruguai em 1994, esse processo adquiriu um novo ímpeto. Atualmente de uma forma ou de outra, todos os países do mundo estão sendo afetados pela crescente liberalização dos mercados e pelo que isso representa em termos de aumento no fluxo mundial de bens e serviços e movimento internacional de capitais.

Embora os resultados da Rodada Uruguai na área agrícola ainda sejam tímidos em relação ao que pode ser alcançado no futuro, não se pode negar que ela constitui um marco importante no processo de consolidação de uma economia globalizada. Observando-se, por exemplo, os países-membros do Fundo Monetário Internacional (FMI), constata-se que o valor global das exportações passou de US\$ 4,3 trilhões em 1994 para mais US\$ 5,8 trilhões em 1996 (um crescimento superior a 36%, ou seja US\$ 1,5 trilhões), comparado com o crescimento de apenas 10,1% obtido entre 1990 e 1993.

A inclusão da agricultura nas negociações da Rodada Uruguai foi crucial para os avanços na direção de um comércio mundial mais livre e menos distorcido. Era cada vez mais evidente que a ambigüidade e o exagero das políticas públicas de proteção à agricultura doméstica de alguns países estavam, não apenas prejudicando o esforço global de desenvolvimento, mas também trazendo crescentes doses de sacrifício para as populações envolvidas. Na União Européia, por exemplo, os contribuintes são obrigados a pagar a conta dos subsídios às exportações, o valor das transferências internas para os produtores, o alto custo de manutenção dos estoques retirados do mercado para sustentar preços e, como consumidores, comprar alimentos a preços muito acima da paridade internacional.

A Rodada Uruguai pode ser considerada a mais ampla e mais ambiciosa negociação multilateral já ocorrida no mundo. A consolidação de todos os tipos de barreiras protecionistas

em equivalentes tarifários (com um cronograma de redução), a criação de normas bem definidas para manter as relações comerciais entre os países, e principalmente a definição de se realizar novas rodadas de negociações (está previsto o lançamento da próxima para esse ano) para reduzir mais ainda as barreiras alfandegárias, podem trazer, principalmente no comércio agrícola, mais mudanças na estrutura e organização do comércio mundial.

O crescimento surpreendente de algumas economias do cinturão do Pacífico, com fortes fatores limitantes à expansão da produção de alimentos, já vinha mudando a estrutura do comércio agrícola mundial e motivando a sua expansão a partir de meados dos anos oitenta.

Todavia, foram os acordos da Rodada Uruguai no âmbito da agricultura que referendaram essa mudança em função de inclusão de temas até então considerados tabus nas mesas de negociações. Por essa razão, elas foram freqüentemente penosas e difíceis, pois atingiam áreas bastante sensíveis, como segurança alimentar nos países da Europa e do Japão, ainda vivendo os traumas da Segunda Guerra Mundial, políticas arraigadas de intervenção no mercado para proteger a renda dos produtores e de subsídios às exportações. Além disso, cobria temas complexos como acesso a mercados, restrições e proibições às exportações e normas sanitárias e fitossanitárias.

No acesso aos mercados foram acordados os seguintes pontos, tanto para os países desenvolvidos, como para aqueles em desenvolvimento:

- a) proibição de qualquer restrição não-tarifária nas importações;
- b) cobrança de todas as tarifas na fronteira;
- a) criação de salvaguardas especiais contra explosão de importações ou declínio persistente nas mesmas, limitadas para produtos tarifados e não-aplicáveis a importações sob compromissos de tarifas relacionadas com cotas;
- b) redução de todas as tarifas, incluindo as resultantes da conversão de outros tipos de barreiras mais as existentes; e
- c) implementação dos compromissos de abrir oportunidades de acesso (atuais e mínimos) a produtos tarifados.

Para os países desenvolvidos foi estabelecida uma redução tarifária de 36% (com mínimo de 15%), em seis anos, e para os países em desenvolvimento de 24% (com mínimo de 10%), em dez anos. Nesses países, quando os compromissos de redução do teto forem executados, a redução não é exigida, exceto de forma *ad hoc*. Os países mais atrasados foram excluídos dos compromissos de redução.

Com relação aos subsídios às exportações, foram definidos primeiramente os subsídios sujeitos a redução. Os demais ficaram sujeitos às regras antiburla, que incluem regras relacionadas a ajuda alimentar. Ficou, ainda, proibido o uso de subsídios em produtos não incluídos nos compromissos de redução. Para os países desenvolvidos, foram estabelecidos compromissos de redução tanto no volume (21%), como nos gastos orçamentários (36%), em seis anos. Para os produtos processados, foram estabelecidos somente 36% de redução nos gastos. E para os demais países, dois terços da redução dos países desenvolvidos, em dez anos, com exceção de alguns subsídios nos transportes e na comercialização.

Na parte de proibições e restrições às exportações de alimentos, ficou definido que cada país deverá realizar consultas e informar sobre a situação da oferta com antecipação.

No tocante às políticas domésticas de suporte, essas foram divididas em dois grupos: políticas permitidas, como as da caixa verde²⁰, e outras políticas, incluídas no sistema conhecido como Medida Agregada de Suporte (MAS), ou Medidas de Apoio Interno (MAI), sujeitas à redução. As transferências diretas para os produtores independentes dos preços de mercados, mesmo associados a programas de redução da produção, não incluídas na caixa verde, foram excluídas da MAI. A cláusula *de minimis*²¹ permite aos países desenvolvidos excluir menos que 5% do valor de programas baseados no suporte de produtos incluídos na MAI, e o total de suporte dentro desta precisa ser reduzido na base de 20% em seis anos. Para os países em desenvolvimento, a cláusula *de minimis* permite excluir menos de 10%, e a redução de 13,3% em dez anos para as políticas incluídas na MAI. O acordo permite também a esses países o uso, dentro de certas condições, de algumas políticas, como subsídios a insumos e investimentos. A *cláusula da paz*, que serve para limitar a área de manobras em termos de transferir um programa de suporte de um produto para outro, foi estendida para nove anos.²²

O acordo relativo às medidas sanitárias e fitossanitárias introduziu novos elementos, visando reduzir práticas discriminatórias e seus efeitos adversos ao comércio. Antes do acordo, exigia-se apenas que o País não discriminasse produtos agrícolas importados, por meio da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias que não fossem aplicadas em produtos nacionais. Essa regra mostrou-se evasiva e permitia toda sorte de interpretações. Usando-se medidas sanitárias e quarentena como pretexto, barreiras ao comércio eram impostas de forma indiscriminada. Dentro do novo acordo selado na Rodada Uruguai, os países só podem impor essas medidas com base em métodos científicos internacionalmente aceitos.

Historicamente, o comércio agrícola mundial apresenta várias características. As mais importantes são as seguintes:

- a) elevado grau de competitividade;
- b) elevado grau de suscetibilidade aos ciclos econômicos (*business cycles*);
- a) instabilidade e tendência de declínio nos preços;
- b) elevado grau de ingerência por parte dos governos nacionais;
- c) redução no nível de participação no total do comércio mundial;
- d) aumento da participação do comércio dos países em desenvolvimento;
- e) mudanças na sua composição; e
- f) crescente importância da promoção comercial e *marketing*.

A competição sempre foi uma das características do comércio agrícola, porque ele é cíclico, composto de muitos participantes, tanto do lado da oferta como da demanda, o espaço

²⁰ Políticas internas de suporte que são permitidas no acordo da Rodada Uruguai, no sentido de que provocam o mínimo de distorção ao comércio. Entre essas políticas, pode-se destacar pesquisa e extensão rural, suporte de renda não relacionados a preços, classificação e inspeção, programas de conservação do meio ambiente, seguro agrícola, pagamentos de desastre e pagamentos diretos não relacionados com a produção.

²¹ Regra que permite a um país excluir políticas de suporte específicas e não-específicas de produtos dos cálculos da MAI, em que o nível de suporte não exceda 5% do valor da produção do produto ou do valor total da produção agrícola. Para os países em desenvolvimento, a percentagem é 10%.

²² Subsídios isentos permitidos e não-sujeitos aos compromissos de redução (como da caixa verde), a medidas de retaliação, anulação, compensação ou ações de prejuízo sério junto à OMC.

para técnicas de diferenciação de produtos está cada vez mais amplo, a escala de gostos e preferências dos consumidores é praticamente ilimitada e a garantia de qualidade e estabilidade no suprimento são elementos essenciais na ocupação dos mercados.

A influência do ciclos econômicos é notória. Nos períodos em que o desempenho da economia mundial foi afetado por crises, como a do início da década de setenta e início da década de oitenta e mais recentemente com a crise asiática, o comércio agrícola também foi diretamente afetado. Assim, entre 1973 e 1978, cresceu apenas 13% e entre 1983 e 1988, apenas 8%. Já entre 1963 e 1968, quando a economia mundial, puxada pela economia americana, ainda refletia o dinamismo da década anterior, o índice chegou a 23%. No período 1968-1973, a queda de cinco pontos percentuais com relação ao período anterior (1963-1968) mostra o início da perda de dinamismo do modelo de crescimento implantado no pós-guerra. A ligeira recuperação entre 1978 e 1983, deveu-se às grande compras de grãos efetuadas pela ex-URSS e pela China. Entre 1994 e 1996, já refletindo também as novas regras da OMC, os dados mostram um crescimento de mais de 33%. Depois da crise asiática, entre 1998 e 2000, o volume caiu 15%.

A instabilidade nos preços é talvez a característica mais marcante do comércio agrícola. A tendência de declínio é relacionada com os ganhos de produtividade, que vêm ocorrendo na agricultura mundial, principalmente a partir da década de setenta. Nos principais grãos, como soja, milho e trigo, os preços apresentam grandes variações, mesmo de um ano para o outro. Mesmo desconsiderando o ano atípico de 1973, quando ocorreu a explosão nos preços das *commodities* e o preço da soja chegou a US\$ 1.080,00/t, as grandes variações são bastante freqüentes. Entre 1975 e 1977 e entre 1987 e 1988, os preços dessa leguminosa tiveram uma variação real de mais de 60%. No trigo, entre 1977 e 1979, as cotações subiram mais de 77%, e entre 1986 e 1988, mais de 50%. No milho, entre 1976 e 1977, as cotações internacionais caíram de US\$ 117,2/t para US\$ 92,2/t, ou seja, 22%. Entre 1987 e 1988, subiram 52%. No ano passado (1996), os preços do trigo e do milho praticamente dobraram com relação a 1995.

A tendência de declínio nos preços também é evidente. *Grosso modo*, pode-se dizer que atualmente os preços reais da soja são metade dos preços praticados no início da década de setenta, isso sem considerar o pico de 1973 (US\$ 1.080,00/t). Mesmo levando em conta os preços elevados de 1995/1996, quando eles chegaram a mais de US\$ 280,00/t, eles estão bem menores que a média, de quase US\$ 500,00/t, do período 1974-1977. No milho e no trigo, se forem desconsiderados os aumentos causados por grandes choques de oferta em 1996, a média de 1991-1995 (US\$ 105,02/t) do milho é menos da metade da média de 1974-1978 (US\$ 224,60) e a média de US\$ 132,50/t do trigo, entre 1992 e 1994, é bem inferior à média de 1974 a 1978 (US\$ 255,20/t).

O elevado grau de ingerência do setor público é outra característica do comércio agrícola mundial. Por razões que vão do combate à inflação doméstica à segurança alimentar, passando pelo uso do suprimento de alimentos como forma de pressão política e pelo protecionismo puro e simples, os governos sempre encontraram formas de intervir diretamente nas importações e exportações agrícolas.

No tocante às exportações, a forma mais comum é a concessão, geralmente praticada pelos países desenvolvidos, de subsídios diretos ou indiretos para compensar a diferença entre os preços domésticos e os internacionais. Todavia, são bem conhecidas as decisões do governo brasileiro de limitar os embarques de soja no início dos anos setenta, através do contingenciamento para evitar pressões inflacionárias, e de taxar as exportações de açúcar para equilibrar o consumo doméstico. São também conhecidas as decisões do governo dos Estados Unidos de promover embargos à antiga União Soviética, ao Irã e ao Iraque com objetivos

políticos. Mais recentemente, em 1996, a União Européia decidiu taxar as exportações de trigo, devido à quebra da safra colhida naquele ano (de trinta e cinco milhões de toneladas em 1995 para vinte e quatro milhões) e ao baixo nível dos seus estoques. Em apenas um ano, a UE deixou de ser um exportador líquido de 3,1 milhões de toneladas para se tornar um importador líquido de 1,2 milhões de toneladas.

Nas importações, as intervenções têm sido mais intensas, mais complexas, mais abrangentes, mais universais e, portanto, mais perceptíveis. Por essa razão, quase todos os esforços das negociações da Rodada Uruguai foram canalizados para a definição de regras mais liberais na internalização de produtos. A segurança alimentar, o *dumping* e a proteção ao emprego doméstico têm sido, normalmente, as justificativas mais apresentadas para a imposição de barreiras alfandegárias.

O argumento da segurança alimentar tem sido mais usado na Europa e Japão em virtude de suas respectivas experiências de guerra. Baseia-se naturalmente nos pressupostos nacionalistas de auto-suficiência. Com a crescente internacionalização das economias, o *raison d'être* está perdendo substância, na medida em que os sistemas econômicos tornam-se cada vez mais interdependentes e integrados.

A imposição de medidas compensatórias (*countervailing duties*), devido à constatação ou suspeita da existência de *dumping* nos países de origem, tem sido a estratégia mais utilizada em termos mundiais, embora, na maioria das vezes, de forma velada. Por envolver sempre muita polêmica em torno dos parâmetros de decisão, dos métodos de cálculo, etc., as aplicações dos *countervailing duties* foram bastante limitadas pelas regras da OMC. Um exemplo dessas medidas é a imposição *ad hoc* pelo governo brasileiro, em várias ocasiões, de tarifas compensatórias sobre produtos lácteos provenientes da Europa.

Relacionadas com as medidas *antidumping*, as barreiras impostas por razões sociais (evitar desemprego), surgem geralmente como fruto de pressões associativas. Embora válidas como medidas de curto prazo para permitir adaptações (leia-se modernização tecnológica) ou mesmo a reconversão, a verdade é que, em economias abertas, o argumento do desemprego na produção para impor restrições alfandegárias está tornando-se cada vez mais discutível do ponto de vista econômico e complicado do ponto de vista normativo. Isto porque, para a economia como um todo, o importante são os ganhos com o comércio (exportações mais importações) e o conseqüente aumento no bem-estar social da comunidade. Ademais, na produção industrial como na produção agrícola, o capital está sendo utilizado de forma cada vez mais intensiva com o setor terciário (que inclui a distribuição de produtos importados), tornando-se, nas economias modernas, o grande responsável pela geração de empregos.

A queda na participação do comércio agrícola no comércio mundial pode ser constatada nas últimas décadas. Em 1970, ele chegou a participar com 18,9%. Dez anos depois (1980) caiu para 14,4%, chegando a 10,8% em 1990. Durante toda a década de noventa, manteve a tendência de queda, embora de forma menos acentuada. Os dados preliminares indicam que em 2000 atingiu menos de 7%. Para os países em desenvolvimento como um todo, a queda foi mais dramática. De 36% no início dos anos setenta, caiu para menos de 11% em 2000. Vale salientar que esses cálculos seguem o critério da OMC, que não inclui produtos de origem agrícola, mas que passaram por um processo de industrialização mais sofisticado como calçados, tecidos, papel, *breakfast cereals*, móveis de madeira e outros.

A composição (entre processados e *in natura*) do comércio agrícola também sofreu alterações nas últimas décadas. Em 1972, a participação dos produtos processados, com maior

valor agregado, foi de 58% do volume total de US\$ 65 bilhões. No período 1972 a 1999, o valor passou de US\$ 38 bilhões para US\$ 350 bilhões, representando mais de 70% do total.

Em que medida, a integração das economias e as medidas de liberalização dos mercados podem afetar essas características do mercado agrícola mundial e como podem afetar a posição de países onde o *agribusiness* é fundamental, notadamente nas exportações?

Em termos de competição, é claro que a integração das economias e a eliminação de algumas restrições ao comércio vai aumentar o nível de competitividade e beneficiar países competitivos como o Brasil. Nesse ponto, o desafio é enfrentar, nesse ambiente de maior competitividade, países que operam o sistema de distribuição dentro de padrões muito elevados de eficiência e continuam a fortalecer o apoio doméstico a produtores. Em países industrializados, como Austrália, França, Nova Zelândia e Estados Unidos, o comércio agrícola continua sendo uma substancial fonte de receitas nas exportações e são países que, reconhecidamente, dispõem de uma infra-estrutura moderna e eficiente e atuam de forma mais agressiva na expansão dos mercados tradicionais e na conquista de novos mercados. Os Estados Unidos, por exemplo, aumentaram em mais de US\$ 12 bilhões suas exportações, entre 1994 e 1996, como efeito direto da Rodada Uruguai (cerca de 26% de aumento). A Austrália, no mesmo período, aumentou em 37,8% e a Nova Zelândia, 30,6%.

Com relação aos demais itens, o processo de integração tende a afetar pouco a influência dos ciclos econômicos no volume do comércio. A instabilidade dos preços (que depende mais do comportamento anual da oferta) e a tendência de mudança na composição podem reduzir a tendência secular de declínio nos preços dos alimentos e terem influência decisiva nos demais itens.

Com o avanço dos acordos de integração, haverá menos espaço para intervenções do governo, aumento da participação dos países em desenvolvimento e as estratégias de *marketing* e promoção comercial serão cada vez mais importantes.

Os Estados Unidos são, de longe, os maiores exportadores de produtos agrícolas com US\$ 55 bilhões em 1996, seguido dos Países Baixos, devido a sua posição de entreposto comercial da Europa, com pouco mais de US\$ 40 bilhões. Do lado das importações, a Alemanha ocupa o primeiro lugar com US\$ 43,2 bilhões em 1999, seguido do Japão com US\$ 37,1 bilhões, Países Baixos com US\$ 36,4 bilhões e Estados Unidos, com US\$ 32,3 bilhões.

Em termos de produtos, os lácteos (com US\$ 26 bilhões), o complexo tabaco (com US\$ 24 bilhões), o complexo frutas (US\$ 21 bilhões), o complexo soja (US\$ vinte bilhões), o trigo (US\$ 15 bilhões), a carne suína (US\$ 16 bilhões), a carne bovina (US\$ 14 bilhões), o açúcar (US\$ 12 bilhões), o café (US\$ 10 bilhões), a carne de frango (US\$ 9 bilhões) são os mais importantes.

4. As exportações agrícolas brasileiras e a ALCA

Entre 1970 e 1999, as exportações mundiais passaram de US\$ 282,2 bilhões (US\$ 772,3 bilhões a preços atuais) para US\$ 5,6 trilhões, um crescimento real de 625,1%. As exportações do Brasil passaram de US\$ 2,7 bilhões (7,26 bilhões de reais) para US\$ 47,7 bilhões (557,1% de aumento real).

O Quadro I mostra que, em termos de participação do Brasil, o percentual máximo foi obtido em 1975, quando o índice chegou a 1,71%. Em 1985, caiu para 1,43% e, em 1990, para 0,94%. Depois de apresentar sinais de recuperação em 1992, o índice começou novamente a

apresentar tendência de queda, tendo atingido 0,86% em 2000. Nas exportações agrícolas, o peso do Brasil é maior, embora também com tendência de queda a partir de 1975.

Na estrutura do comércio exterior brasileiro, tanto nas exportações como nas importações, a Europa é o maior parceiro comercial, tendo participado com quase 30% das exportações e igual participação nas importações em 2000. Em seguida, levando em conta somente as importações, vêm a América do Norte com 26%, a América do Sul com 22%, a Ásia com 14,%, a África com 3,2% e a Oceania com menos de 1%. Devido às importações de petróleo, o bloco do Oriente Médio participou com 4,1%.

Quadro I
PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS

	Exportações Totais			Exportações Agrícolas		
	Mundiais	Brasil	%	Mundiais	Brasil	%
1970	282,2	2,7	0,96	53,5	2,0	3,74
1975	796,4	13,6	1,71	122,4	8,9	7,27
1980	1845,7	20,1	1,09	232,5	9,4	4,04
1985	1784,5	25,6	1,43	208,5	8,8	4,22
1990	3.336,0	31,4	0,94	326,6	8,6	2,63
1995	5.011,5	46,5	0,93	417,8	13,5	3,23
2000	6.358,0	55,1	0,86	434,4	15,7	3,61

Fonte: FAO/FMI/SECEX.

Obs.: US\$ bilhões.

Nas exportações, depois da Europa, vem a América do Sul com 22,8%, seguida pela América do Norte com 21,5%, a Ásia com 16,%, a África com 2,5% e a Oceania com menos de 1%. O bloco do Oriente Médio participou com 2,7%.

Do déficit comercial de US\$ 5,5 bilhões, ocorrido em 1996, a América do Norte contribuiu com mais de 52%, sendo que só o déficit com os Estados Unidos (US\$ 2,5 bilhões), representou mais de 45%. Em seguida, vem o déficit com a Europa, que atingiu US\$ 1,6 bilhões, cerca de 29,1% do total. Com a União Européia, o saldo negativo chegou a US\$ 1,2 bilhões (21,8%), sendo que a Alemanha (US\$ 2,6 bilhões) e a Itália (US\$ 1,3 bilhões) foram responsáveis pelos maiores déficits e a Holanda (US\$ 2,9 bilhões) e Bélgica (US\$ 883,4 milhões) pelos maiores superávits.

O terceiro maior déficit foi com a América do Sul e atingiu 11,6% devido em grande parte ao déficit com a Argentina, que foi o terceiro maior déficit do Brasil (US\$ 1,6 bilhões). Com o Oriente Médio, o déficit chegou a 15,65% (US\$ 861,1 milhões). Na realidade, somente com a Ásia o Brasil teve superávit, em razão, principalmente, do saldo positivo com o Japão e com a Tailândia.

Em 2000, o maior déficit individual continuou sendo, de longe, com a Alemanha (US\$ 1,89 bilhões contra US\$ 2,3 bilhões em 1999). O comércio com os Estados Unidos, talvez pela primeira vez na história, tornou-se superavitário, com um saldo de US\$ 316,3 milhões (contra um déficit de US\$ 1,03 bilhões em 1999). Com o Canadá, o déficit foi de US\$ 520,0, cerca de 12,5% superior ao de 1999 e com o México houve um superávit de US\$ 957,6 (comparado com US\$ 460 milhões em 1999). O déficit com a Argentina situou-se em US\$ 610,7 (em 1999 foi de US\$ 450 milhões).

A participação das exportações agrícolas sempre foi muito importante para as contas externas brasileiras, em virtude dos elevados saldos positivos gerados pela balança agrícola. O Quadro II mostra que, em 1970, as exportações agrícolas chegaram a representar 74,1%, do total, com um saldo positivo de US\$ 1,7 bilhões (US\$ 4,6 bilhões em valores atuais). Mesmo com o grande crescimento das importações agrícolas em 1995 (173,1% em relação ao ano anterior), o saldo continuou positivo em US\$ 8,3 bilhões. Sem esse saldo positivo, o déficit total de US\$ 3,3 bilhões seria bem mais elevado. O efeito da mudança cambial nas importações agrícolas elevou mais ainda o superávit no ano 2000, que chegou a US\$ 11,1 bilhões. Vale lembrar que no cálculo desse saldo foi usado o critério internacional da OMC, que, como foi visto, não considera, como agrícolas, alguns produtos de origem agropecuária mais sofisticados. Caso produtos como calçados, papel, tecidos de algodão fossem incluídos, o saldo passaria para US\$ 13 bilhões.

Quadro II
O COMÉRCIO AGRÍCOLA NA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA

Ano	Exportações			Importações			Saldo		
	Totais	Agríc.	%	Totais	Agríc.	%	Totais	Agríc.	%
1970	2,7	2,0	74,1	2,8	0,3	10,7	(0,1)	1,7	----
1975	13,6	8,9	65,4	13,5	0,8	5,9	0,1	8,1	99,8
1980	20,1	9,4	46,7	25,0	2,5	10,0	(4,9)	6,9	---
1985	25,6	8,8	34,4	13,1	1,1	11,0	12,4	7,6	61,2
1990	31,4	10,2	32,4	20,6	2,6	12,6	10,8	7,7	71,3
1995	46,5	15,9	34,2	49,8	7,1	14,2	(3,3)	8,3	--
2000	55,1	15,7	28,5	55,8	4,6	8,2	(0,7)	11,1	

Fonte: Banco Central/SECEX.

Obs.: US\$ bilhões.

A pauta de exportações foi dominada praticamente, até meados da década de sessenta, pelo café e pelo açúcar, que juntos chegaram a contribuir com mais de 88% do total em 1965. A partir da década de setenta, essa situação começou a mudar e, já em 1975, o café contribuiu com apenas 35,8% e o açúcar com 4,8%. A partir da década de setenta, com a decisão governamental de estimular a expansão e consolidação da produção de grãos, tendo a soja como o carro-chefe, e a implantação de vários empreendimentos industriais (notadamente agro-industriais), tanto a pauta agrícola como a pauta geral passaram por um processo acelerado de diversificação e de redução da dependência nas exportações dos produtos tradicionais (Quadro III).

Quadro III
PAUTA DE EXPORTAÇÕES: PRINCIPAIS PRODUTOS

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Agrícolas	5,76	10,84	15,22	13,80	10,16	15,98	15,71
Comp. Soja	0,71	1,30	2,26	2,54	2,65	3,82	4,14
Café	0,98	0,96	2,77	2,61	1,25	2,43	1,76
Açúcar	0,13	1,01	1,29	0,36	0,51	2,00	1,26
S. Laranja	0,14	0,82	0,34	0,75	1,47	1,10	1,02
Frango		0,03	0,02	0,24	0,32	0,64	0,81
C. Bovina	0,15	0,08	0,71	0,26	0,23	0,18	0,50

Fumo	0,64	1,48	2,90	0,44	0,55	1,17	0,84
Manufaturados	1,58	19,85	14,40	18,49	21,25	30,52	39,39
Aço/Ferro	0,97	1,89	0,98	1,54	1,25	4,56	3,43
Alumínio		0,04	0,40	0,20	0,87	1,34	1,49
Máq./Equip.	0,82	0,97	1,51	1,19	1,59	5,71	7,24
Veículos	0,14	1,81	0,59	0,68	0,99	3,58	4,44
Total	7,34	30,69	29,62	32,29	31,41	46,50	55,10

Fonte: Banco Central e Anuário Estatístico do IBGE.

Obs.: US\$ bilhões.

Em 1995, o café representou apenas 5,2% das exportações totais e 15,2% das exportações agrícolas. O complexo soja, por outro lado, que, em 1970, contribuiu com apenas 2,3%, em 1995, passou a representar quase 8,2% do total e 23,9% da pauta agrícola. Individualmente o complexo soja tornou-se, a partir do final da década de oitenta, no produto mais importante da pauta.

Até 1980, os produtos agrícolas tinham um peso maior que os produtos manufaturados. Nesse ano, os agrícolas participaram com 51,4%. Com a ampliação da industrialização, já em 1985, a participação dos produtos agrícolas caiu para 42,7% e para 32,3% em 1990. Com a aprovação dos acordos da Rodada Uruguai e a existência de preços elevados de algumas *commodities* como a soja e o café, no período 1994/1996, a participação subiu para 34,4%. No ano 2000, ainda como reflexo da crise asiática e de aumentos na produção de soja dos Estados Unidos e de excesso de oferta de café, a participação caiu para 28,5%.

O comércio agrícola no Continente Americano é realizado com base em uma complexa rede de acordos regionais de comércio, acordos bilaterais e nas regras da OMC. Aproximadamente quarenta acordos estão atualmente em operação e vários estão em processo de negociação. Praticamente todos os países da América são signatários de algum acordo regional mais abrangente e alguns, como o Chile, mantêm vários acordos bilaterais.

Atualmente, os acordos regionais mais importantes são o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Grupo Andino, o Mercado Comum da América Central (CACM) e o Mercado Comum da Comunidade Caribenha (CARICOM). Com exceção do MERCOSUL, todos esses blocos são altamente dependentes das importações de produtos agrícolas americanos. A formação da ALCA eliminaria esses acordos (ou reduziria grandemente a sua importância) e, à primeira vista, ampliaria mais ainda a influência dos Estados Unidos.

Quais seriam então as perspectivas das exportações agrícolas brasileiras com a formação da ALCA? É evidente que o grande problema do Brasil em se integrar aos demais países do continente seria em função da posição dominante dos Estados Unidos, tanto na área agrícola como na industrial, pois trata-se da maior e mais eficiente economia do mundo, com a qual o País compete diretamente em diversos setores do mercado agrícola mundial e com quem está mantendo sérias disputas em torno das Medidas de Apoio Interno (MAI) e de medidas protecionistas. Com os demais países, onde o comércio é relevante, como a Argentina, o Canadá e o México, o Brasil já está integrado com o primeiro, compete apenas marginalmente com o segundo em alguns mercados e com o México mantém um razoável grau de complementaridade.

Como foi visto, o mercado agrícola internacional tem desempenhado um papel vital nas contas externas do Brasil. Atualmente, dos grandes complexos exportadores mundiais, apenas no trigo o Brasil não participa como exportador. No complexo soja participa com mais de 26%,

no café com mais de 20%, no açúcar com perto de 14%, no frango com 10% e no complexo tabaco com 9%. Além disso, tem potencial para aumentar significativamente a sua participação no complexo de frutas frescas, carnes, no milho e no complexo cacau, algodão e outros.

Como no caso do Brasil, apenas em poucos complexos mundiais como o do café e o açúcar, os Estados Unidos não têm participação marcante. No caso da soja e das carnes, os Estados Unidos são competidores diretos do Brasil nos principais mercados mundiais. Portanto, olhando apenas dentro da ótica da competição, a integração com um país com capacidade praticamente ilimitada de ganhar vantagem competitiva com ajuda do tesouro seria um risco muito elevado, inclusive para a estrutura produtiva interna.

Todavia, a situação é bem mais complexa, pois, apesar de ser competidor do Brasil nos produtos mencionados, os Estados Unidos são grandes importadores de outros produtos agrícolas brasileiros, mantêm uma estrutura altamente protecionista para proteger alguns setores ineficientes e ainda são o maior fornecedor de produtos industrializados para o mercado brasileiro. O Quadro III mostra os principais produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos, entre 1997 e 2000.

Quadro IV
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA OS ESTADOS UNIDOS

	1997	1998	1999	2000
Café cru em grão	423,3	367,7	469,3	218,3
Suco de laranja	282,6	523,0	205,6	187,9
Madeira serrada	--	--	193,8	188,8
Fumo em folhas	228,2	116,5	130,7	120,5
Açúcar de cana	102,8	114,0	45,7	69,6
Aviões	306,7	833,0	1.160,0	1.701,9
Calçados	1.051,1	918,5	879,4	1.080,7
Aparelhos transmissores	390,6	347,2	352,7	662,0
Semimanufaturados. de ferros ou aços	449,3	383,4	514,3	548,0
Pastas químicas de madeira	243,8	273,7	326,9	427,6
Partes e peças para veículos	379,2	411,1	494,7	415,7
Motores para veículos	404,6	417,7	373,0	328,5
Automóveis de passageiros	--	--	0,3	295,9
Minérios de Ferros	126,4	167,6	139,4	150,1
Produtos laminados	183,2	229,4	157,0	138,8
Papel e cartão	--	--	74,6	70,1
Outros	4.704,2	4.638,1	5.157,4	6.576,1
TOTAL	9.276,0	9.740,9	10.674,8	13.180,5

Fonte: SECEX.
Obs.: US\$ milhões.

Em 1997, os dezesseis produtos listados acima representaram 49,3% das exportações para aquele país. Os principais produtos agrícolas representaram 11,2% do total exportado, sendo que o café (com US\$ 423,3 milhões) foi o que teve maior participação. Individualmente, o item mais importante da pauta foi o calçados com US\$ 1,05 bilhões (11,3%) seguido de semifaturados de ferro e aços. Em 1998, a participação do café, suco de laranja, madeira, fumo

e açúcar subiram para 11,5%. A partir desse ano, entrou em queda livre, chegando a 9,8% em 1999 e a apenas 5,9% em 2000. Estima-se que as exportações agrícolas brasileiras representem pouco mais de 1% das importações americanas.

Em termos de importação de produtos americanos, a pauta de importações é extremamente diversificada e composta quase que inteiramente de produtos industrializados. A lista é dominada por produtos com tecnologia avançada, nas áreas de informática, telecomunicações, química fina e aeronáutica (como aviões de grande porte e suas peças de reposição) com demanda inelástica. Ou seja, são produtos que o Brasil tem que importar independente de haver integração ou não. Nos demais produtos industriais de consumo, já existe uma concorrência externa muito grande por parte de outros países e a estrutura tarifária já reflete os acordos da OMC. Portanto, o impacto da ALCA no setor industrial brasileiro tende a ser menor do que muitos imaginam.

Na agricultura, três aspectos importantes devem ser considerados:

- a) presença maior dos Estados Unidos nos mercados agrícolas do Hemisfério;
- b) aumento na escala de aplicação das Medidas de Apoio Interno (MAI) nos Estados Unidos; e
- c) eliminação das restrições a produtos agrícolas brasileiros.

Do ponto de vista do Brasil, o primeiro aspecto envolveria basicamente a soja, o trigo, o algodão, lácteos e o milho. No caso da soja, os brasileiros não têm motivo para se preocupar com a competição da soja americana no continente, mas em outros mercados consumidores, o que independe da ALCA. Vários estudos mostram que os custos de produção da soja no Brasil (base Mato Grosso) são até 60% inferiores aos dos Estados Unidos (base Iowa). Manter essa capacidade competitiva na distribuição é o grande desafio para o País, pois, apesar de todas as melhorias na área de infra-estrutura obtidas com a privatização das ferrovias e dos portos e a operacionalização de alguns corredores multimodais, como o do Madeira e de São Luís, os custos de transporte e portuários ainda são mais de 50% superiores aos dos Estados Unidos. Como será visto adiante, as maiores preocupações estão concentradas não nos efeitos da integração em si, mas nos possíveis impactos do crescimento das MAI nos Estados Unidos, na capacidade competitiva dos produtores brasileiros.

No caso do algodão, dos lácteos e do milho, a situação é diferente, porque, depois de vários anos, existe a possibilidade concreta de o Brasil exportar em grande escala esses produtos no curto prazo, e uma abertura maior para os americanos poderia ameaçar ou retardar essa possibilidade. De qualquer forma, o objetivo de alcançar a auto-suficiência nesses produtos foi alcançada e sua manutenção vai depender, como na soja, das melhorias na infra-estrutura e das medidas de apoio do governo. No caso do trigo, a maior preocupação deve ser dos argentinos, pois o advento da ALCA pode abrir mais espaço para o trigo americano no Brasil.

No segundo aspecto, existem alguns fatos relevantes. Embora com previsão de reduzi-los, a Lei Agrícola de 1996 (*Fair act*) trouxe mais recursos federais para os produtores porque, antes da Lei, o *agribusiness* mundial vivia uma conjuntura favorável, que dispensava a atuação do governo americano. Essa lei trouxe uma ampla desregulamentação da agricultura, dentro de um cenário muito otimista para o futuro. Ao invés de reduzir os recursos, o que se observou foi um aumento significativo nas transferências governamentais para os agricultores, em função dos seguintes fatos:

- a) o preço mínimo nominal (*loan rate*), tem ficado muito acima dos preços de mercado, provocando grandes pagamentos através dos *marketing loan payments* (de US\$ 1,8 bilhões em 1998, subiram para US\$ 5,9 bilhões em 1999 e para US\$ 7,6 bilhões em 2000);
- b) sob o regime de transferências diretas, os pagamentos aumentaram em 1998 e dobraram nos dois anos subseqüentes, com uma renda suficiente para manter a renda média líquida dos produtores no período 1998-2000, acima do período 1991-1995 (US\$ 55,1 bilhões comparado com US\$ 53,7 bilhões), ainda que os mercados tenham sinalizado um período de rendas mais baixas; e
- c) os pagamentos de desastres e outros pagamentos foram aumentados nos orçamentos anuais e os subsídios ao seguro agrícola foram elevados, consideravelmente, pelo *Agricultural Risk Protection Act of 2000*.

No total, considerando os pagamentos diretos e as transferências via *marketing loans* e outros, chega-se a US\$ 24 bilhões em 2000, comparado com US\$ 8 bilhões em 1997. Tudo indica que, para os próximos anos, a nova lei agrícola, em discussão no Congresso dos Estados Unidos, pelo menos manterá o nível de 2000.

Evidentemente, a possibilidade de integração econômica com um país que está disposto a manter o seu sistema produtivo competindo no mundo, em cima desse imenso colchão de liquidez público, constitui sérios motivos de preocupações para o governo e os produtores rurais brasileiros e termina tornando-se o principal fator contra a integração.

Todavia, nessa questão, vale uma pergunta: desde 1930, quando o *New Deal* formalizou as políticas de suporte aos produtores americanos, qual foi a ocasião em que o governo dos Estados Unidos deixou de intervir pesadamente em épocas de preços depressivos para segurar a renda dos produtores? Na grande crise de 1985 e 1986, por exemplo, o governo gastou só em pagamentos de deficiência (*deficiency payments*) mais de US\$ 20 bilhões (US\$ 27 bilhões em valores atuais), fora os outros programas como os de conservação através do *Conservation Reserve Program* (CRP).

Nem por isso, o Brasil deixou de se tornar o segundo maior produtor e exportador de soja do mundo, o maior produtor e exportador de açúcar, segundo maior produtor e exportador de carne de frango, etc. Qual seria a diferença entre as situações anteriores e a situação atual, em que os subsídios tornaram-se, tecnicamente, o grande entrave à integração?

A diferença está em um aspecto, que aliás passou despercebido nas negociações da Rodada Uruguaí, principalmente pelos países periféricos como o Brasil, que, sem dúvida, lucrava ou não perdia com a situação anterior. Trata-se da introdução dos *decoupled programs* (programas desvinculados da produção), tipo pagamentos diretos, em substituição aos programas anteriores de preços suporte tipo *target price*.

Os *decoupled programs* foram recebidos com grande entusiasmo pelos países que queriam menos restrições e menos protecionismo no mercado mundial. Acontece que o *target price*, nunca representou entraves ao comércio ou ao protecionismo, como as elevadas tarifas de importação impostas pela União Européia e pelo Japão.

Ao contrário, esses programas com seus pagamentos de deficiência, junto com os programas de conservação e *set aside* eram vinculados ao controle de área e, portanto, limitavam a oferta de produtos agrícolas nos Estados Unidos. Trazia, portanto, benefícios para países que produziam *na margem*, como o Brasil. Após o *Fair act*, estima-se que mais de cinco

milhões de hectares tenham sido retirados dos programas de reserva ambiental e entrado no sistema produtivo americano, principalmente da soja.

Portanto, centrar as negociações da ALCA na questão das MAI pode ser um grande erro e prejudicar a solução, através dos acordos, do contencioso do Brasil com os Estados Unidos em áreas altamente estratégicas e de grande potencial para o *agribusiness* nacional. É muito pouco provável que os americanos renunciem a um sistema de proteção que tem mais de sessenta anos e está enraizado na política e na cultura agrícola americana.

A idéia de que algumas medidas da atual administração republicana praticamente eliminaram o grande superávit fiscal existente e que isso poderia contribuir para os Estados Unidos reduzirem a escala de subsídios não encontra respaldo histórico. Nas grandes intervenções dos anos oitenta e no início dos anos setenta, o País estava enfrentando grandes déficits no orçamento fiscal e coincidentemente as administrações eram republicanas.

A saída para o Brasil e para outros países, então, é entrar no forte *lobby* conservacionista americano e tentar transferir pelo menos parte desse imenso volume de recursos para a retirada de terras do sistema produtivo e voltar ao antigo sistema de vincular a aplicação dos preços mínimos ao controle de área²³.

No contencioso agrícola, a integração resolveria velhas pendências tarifárias no suco de laranja, calçados, açúcar, fumo, óleo de soja, álcool e sanitárias no caso das carnes, frutas e legumes e portanto abriria completamente o maior mercado do mundo para esses produtos, que representam o *core* do *agribusiness* nacional. Dada a complexidade dos cálculos e o grande número de variáveis envolvidas, é praticamente impossível se chegar a números não-polêmicos. Todavia, considerando a magnitude e a importância dos setores envolvidos, sabe-se que o impacto nas exportações desses produtos seria muito grande, podendo, no curto prazo, triplicar ou quadruplicar o valor exportado para os Estados Unidos. Aliando isso ao fato das importações de produtos industriais americanos serem inelásticas, como então ser contra a ALCA?

Outro ponto importante envolvendo as negociações da ALCA e também da OMC relaciona-se com a inclusão de aspectos macroeconômicos nas negociações.

Como se sabe, com a abertura do mercado brasileiro, o grande fator de exposição da economia brasileira tornou-se o saldo em conta corrente. Como as exportações não acompanharam as importações, o déficit em conta corrente, que em 1994 era de apenas US\$ 1,68 bilhões, passou para US\$ 33,6 bilhões em 1998, US\$ 25,0 bilhões em 1999 e US\$ 24 bilhões em 2000.

Para cobrir esse déficit em transações correntes, existem três alternativas: investimentos diretos, empréstimos externos e geração de saldos positivos na balança comercial. No caso brasileiro, como as exportações não cresceram mais que as importações, as duas primeiras alternativas têm sido as utilizadas para fechar o balanço de pagamentos. O grande problema é que, no longo prazo, essas duas alternativas tendem a agravar a situação do déficit, devido à remessa de lucros e pagamentos de juros. Portanto, para solucionar o problema de forma

²³ Já existem nos Estados Unidos algumas estimativas mostrando que, dada a grande inelasticidade da demanda por produtos agrícolas, o volume das transferências via *loan payments* – que influem positivamente no nível de produção, pois são diretamente vinculadas ao volume produzido –, na realidade, está provocando uma queda considerável na renda dos produtores. Isso porque, caso houvesse reduções na produção via controle de área, mesmo pequenas, a renda adicional proveniente do mercado seria bem mais elevada que o valor recebido do governo por meio dos *loan payments*.

estrutural, só resta a terceira alternativa, que é a geração de grandes saldos positivos na balança comercial.

Como a geração desses grandes saldos via fechamento unilateral da economia brasileira às importações – como foi feito nos anos oitenta –, além de ferir os acordos subscritos pelo Brasil na OMC, seria um enorme retrocesso na direção do modelo autárquico anterior, a solução é a realização de um grande esforço nacional para aumentar as exportações.

Portanto, o sucesso das negociações e a eliminação de algumas barreiras alfandegárias que incidem sobre produtos agrícolas brasileiros, em alguns mercados importantes, são essenciais para a expansão das exportações na escala necessária para se obter, no longo prazo, equilíbrio nas contas externas.

A experiência mostra que um país em desenvolvimento só entra na linha de preocupação do mundo desenvolvido, quando existe uma ameaça concreta de *default* e risco sistêmico ou quando o fluxo migratório ilegal esteja ameaçando a segurança, o bem-estar ou o emprego de algum grupo de concidadãos.

Assim nos *rounds* de negociações deve ser mostrado, de forma bastante explícita, que, da mesma forma que os efeitos positivos da globalização tendem a trazer benefícios para todos, uma crise cambial de grandes proporções nos países em desenvolvimento como o Brasil – devido à *unfair trade* ou às práticas protecionistas contra alguns produtos agrícolas, ou de origem agrícola – pode trazer graves danos para o sistema financeiro mundial e colocar em sério risco o grande volume de investimento realizado nesses países.

Da mesma forma que os países da UE entenderam que, para superar o problema da produção de drogas, alguns países da América Latina tinham que ter um tratamento diferenciado em termos de acesso ao mercado europeu, é óbvio que o mesmo raciocínio deve se aplicar a países com grandes *déficits* em conta corrente.

Referências bibliográficas:

ALCA : ganhos potenciais do Brasil na agricultura. Disponível em:

http://www.amcham.com.br/advocacy/informativos/advocacy2001-12-07ak_arquivo.

Acesso em 13 mar. 2002.

BRANDÃO, Antonio Salazare. Acordos comerciais sub-regionais e as negociações da ALCA.

In: TIRONI, L.F. (Org.). **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Brasília : IPEA, 2001.

COELHO, Carlos Nayro. Negociações agrícolas : existe uma saída? **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 9, n. 4, p. 47-50, out./dez 2000.

COLSERA, Lino. A organização mundial do comércio (OMC) e o acordo agrícola. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 45-49, jul./set. 1998.

FREE trade area of the Américas : what are the benefits for US agriculture? **Agricultural Outlook**, abr. 2000.

INTEGRATION and trade in the Américas. Washington : Inter-American Development Bank, 1996.

- MACIENTE, Aguinaldo Nogueira. **A formação da ALCA e de um acordo do livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Européia** : uma análise comparada. São Paulo : Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, 2000. 81 p.
- MORAES, Antonio Luis. A formação de blocos regionais e o sistema multilateral de comércio. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 27-38, jan./mar. 1999.

Painel 4 (23/10/2001)

Trabalhos apresentados

A ALCA E A AGRICULTURA NAS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS²⁴

Marcos Sawaya Jank

André Meloni Nassar

***Abstract:** This article presents Brazil's views about the FTAA negotiations and explains the reasons behind Brazil's insistence on significant concessions in the agricultural sector, involving market access (tariff peaks and escalations), non-tariff barriers (quotas and sanitary measures), and reduction of domestic subsidies and export credits. The conclusion suggests that the benefits of the FTAA will only become evident when all countries of the Americas, including the United States, adopt a balanced approach to the negotiations and seek a win-win situation.*

A chegada de George W. Bush à Casa Branca representou um importante passo para a consolidação da Área de Livre-Comércio das Américas, que somente será completado após a aprovação final da *Trade Promotion Authority* (TPA), o novo nome do *fast track*, junto ao Senado norte-americano.

No entanto, se a TPA for aprovada, o governo norte-americano vai certamente jogar todo o seu peso político e econômico na rápida ampliação do livre-comércio, seja na esfera *multilateral*, principalmente no que se refere ao lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC, quase dois anos após o fracasso de Seattle; na esfera *regional*, onde a ALCA tem sido apresentada pelos Estados Unidos como a prioridade mais imediata; ou mesmo na esfera *bilateral*, caso seja impossível avançar nos outros dois formatos.

Avançando lentamente desde 1994, a ALCA é um projeto que tem sido, até o momento, jogado para segundo plano pelas grandes nações das Américas. Esta realidade, porém, muda radicalmente se o congresso americano aprovar o TPA. De posse do mandato, o Executivo americano encontrará um amplo conjunto de países ansiosos por seguir o emblemático exemplo do México no NAFTA, estabelecendo o livre trânsito de produtos com a principal economia do planeta, ainda que isso lhes custe uma longa lista de exceções e de *escape clauses*.

Na realidade, a maioria dos países latino-americanos e caribenhos se enquadra em um ou mais dos seguintes itens:

- a) forte dependência pela economia norte-americana nas exportações;
- b) pouco a perder na competição dos Estados Unidos com indústrias nacionais consolidadas;
- c) economia bastante aberta e desregulamentada, como o Chile, por exemplo.

²⁴ Artigo apresentado no seminário *The FTAA: A Report on Buenos Aires and Québec*, ocorrido em 15 de maio de 2001, no Congresso dos Estados Unidos, em Washington, como parte da série de eventos *Brazil on the Hill*, e posteriormente na revista *Política Externa* da USP.

No caso do Brasil, a realidade é um pouco diferente. Em primeiro lugar, assim como alguns de seus vizinhos do Cone Sul, o Brasil tem uma pauta de comércio bastante equilibrada em termos de origem e destino dos produtos, fato que se repete na área dos investimentos internacionais, que têm entrado em grande volume no País. Em segundo lugar, os primeiros levantamentos mostram que, caso não haja um adequado *equilíbrio de concessões* nos termos do acordo final da ALCA, o Brasil corre o risco de assistir a uma perda de capacidade de produção industrial, saldo comercial e empregos na sua economia. Traduzindo, se a ALCA não for um acordo equilibrado nas concessões de parte a parte, o Brasil corre o sério risco de ter mais perdas do que ganhos, o que tornaria a integração *indesejável* para a economia como um todo²⁵, ainda que possivelmente benéfica para os consumidores finais.

Um bom exemplo do *equilíbrio* que precisa ser atingido é dado pelo agronegócio, setor que responde por 27% do PIB, 25% do emprego e quase 40% das exportações totais do Brasil. O País fechou o ano de 2000 com déficits de US\$ 25 bilhões na conta corrente e de US\$ 0,7 bilhões na balança comercial²⁶, com o agronegócio gerando um superávit de US\$ 13 bilhões e os demais setores um déficit de US\$ 13,7 bilhões. Tais números mostram claramente a impossibilidade de o Brasil firmar qualquer acordo, regional ou multilateral, que não contemple, de forma ampla, o *agribusiness*, sob o risco de assistirmos a um indesejável agravamento do saldo comercial e conseqüentes desequilíbrios no Balanço de Pagamentos.

Para os Estados Unidos, as principais demandas na negociação da ALCA são uma sensível abertura, por parte de todos os países-membros, dos setores de *serviços e investimentos* em geral e a fixação de regras hemisféricas para as questões relacionadas a *propriedade intelectual* e às *compras governamentais*. Nos novos temas, os Estados Unidos poderão apresentar demandas até o momento pouco claras nas áreas de *legislação trabalhista* e proteção ao *meio ambiente*, temas estes que, segundo muitos políticos, na sua maioria ligados ao partido democrata, deveriam ser incluídos no corpo de qualquer novo acordo internacional²⁷.

O Brasil²⁸, por sua vez, tem interesses e demandas nas áreas de acesso a mercados, principalmente na questão dos *picos e escaladas tarifárias*; barreiras não-tarifárias, tais como, *cotas de importação*, *restrições sanitárias*, etc.; eliminação dos *subsídios à exportação*; redução dos *subsídios agrícolas* e disciplinamento do uso de leis *antidumping*.

2. Acesso a mercado

Não resta a menor dúvida de que os Estados Unidos são uma das economias mais abertas do mundo, com uma tarifa *ad valorem* média de 4% e uma tarifa total (*qd valorem* mais equivalente) média de 5,6%, fato que *per se* justifica as clássicas posições deste país em favor do

²⁵ No discurso de abertura da Terceira Cúpula das Américas em Québec City, o Presidente Fernando Henrique Cardoso salientou este ponto com a frase: “A ALCA será bem-vinda, se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*, se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria *irrelevante*, ou, na pior das hipóteses, *indesejável*”. (Grifo nosso.)

²⁶ Note-se que em 1992, antes da estabilização do Plano Real, o Brasil tinha *superávits* de US\$ 6 bilhões nas transações correntes e de US\$ 15 bilhões na balança comercial.

²⁷ Ver, a esse respeito, Weintraub, S. (2001). “Trade Policy Suggestions for Québec Summit”. *Issues in International Political Economy*, CSIS, n. 14., February.

²⁸ Note-se que o Brasil tem apresentado todas as suas posições na ALCA em conjunto com os parceiros do MERCOSUL.

livre trânsito de mercadorias e investimentos. A maior prova disso é que, no ano 2000, os Estados Unidos tiveram exportações totais de mercadorias e serviços de US\$ 1,07 trilhões e importações totais de US\$ 1,44 trilhões, que resultaram num megadéficit comercial de quase US\$ 370 bilhões.

O Brasil, por sua vez, é um país com alíquota média de importação quase três vezes superior à dos Estados Unidos, portanto uma economia mais fechada. Deve-se lembrar, contudo, que, nos últimos quinze anos, o Brasil completou um processo unilateral acelerado de abertura da sua economia, no qual a alíquota média caiu mais de quarenta pontos percentuais desde 1987, chegando aos 14,3% dos dias atuais.

A tabela e o gráfico apresentados a seguir ilustram as significativas diferenças na estrutura tarifária dos Estados Unidos e do Brasil. Os dados mostram, de forma clara, que a questão tarifária na Área de Livre-Comércio das Américas envolverá um conjunto mais expressivo de concessões por parte do Brasil, *vis-à-vis* os Estados Unidos.

Tabela nº 1
ESTRUTURA TARIFÁRIA COMPARADA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS
1999

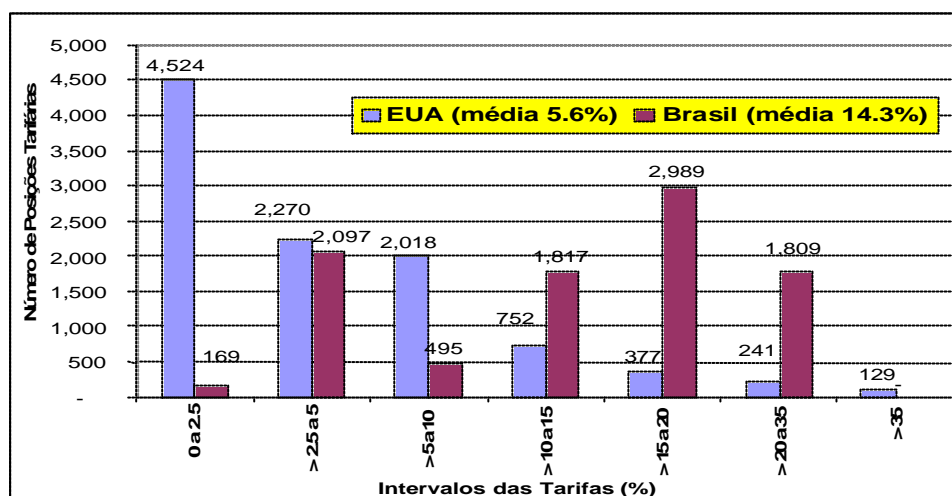
	BRASIL		ESTADOS UNIDOS	
	Total	Agribusiness	Total	Agribusiness
Número de Posições Tarifárias	9.376	1.160	10.311	2.102
<i>Ad Valorem</i> (%)	100%	100%	87%	64%
Específicas (%)	0%	0%	13%	36%
Alíquota Média	14,3%	13,7%	5,6%	10,1%
Desvio Padrão	7,0	6,0	12,9	25,6
Alíquota Mínima	0%	0%	0%	0%
Alíquota Máxima	35%	30%	350%	350%

*Inclui as tarifas equivalentes calculadas pelos USITC.

Fonte: FTAA *Hemispheric Data Base* (8 dígitos do SH).

Ora, essa maior concessão tarifária por parte do Brasil deveria ter, como contrapartida, concessões amplas por parte dos Estados Unidos no que se refere aos demais itens do acesso ao mercado. Essa demanda fica clara ao examinarmos, em maior profundidade, o que se passa com as tarifas dos Estados Unidos. O Gráfico nº 2 mostra a presença de um conjunto expressivo de picos tarifários (ou megatarifas) nos Estados Unidos, extraídos das posições a oito dígitos do Sistema Harmonizado, calculadas pelo USITC para a base de dados da ALCA.

Gráfico nº 1
NÚMERO DE POSIÇÕES TARIFÁRIAS – 1999

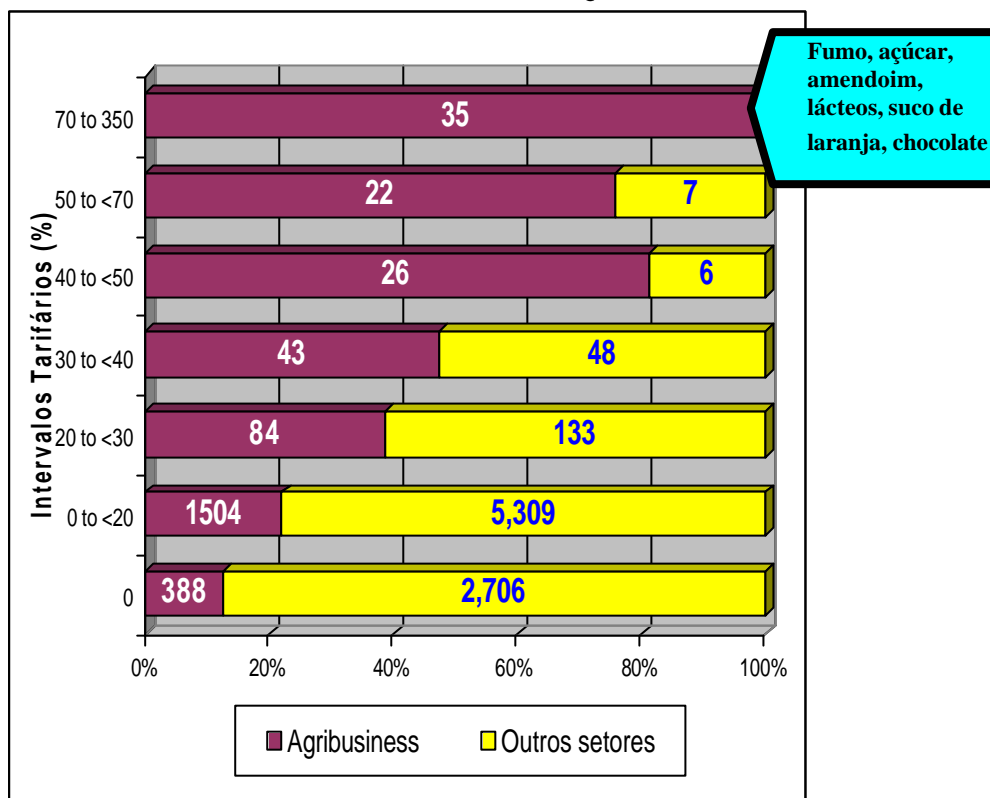


Nota: As posições tarifárias dos EUA incluem as tarifas equivalentes calculados pelos USITC.

Fonte: FTAA *Hemispheric Data Base* (8 dígitos do SH).

Obs.: As posições tarifárias dos Estados Unidos incluem as tarifas equivalentes calculados pelos USITC.

Gráfico nº 2
PICOS TARIFÁRIOS NOS ESTADOS UNIDOS
TARIFAS AD VALOREM E EQUIVALENTES



Fonte: FTAA *Hemispheric Data Base*, 8 dígitos do SH, calculado pelo USITC.

Num universo de mais de dez mil tarifas, os Estados Unidos contam com setecentos e quarenta e sete posições tarifárias acima de 15%, duzentas e setenta e duas posições acima de 25% e cento e vinte e nove posições acima de 35%, hoje a maior tarifa vigente no Brasil. Destas cento e vinte e nove posições, cerca de cem estão no agronegócio, protegendo, de uma forma que poderia se chamar de *cirúrgica*, exatamente aquele conjunto de produtos de grande relevância para o Brasil: suco de laranja, açúcar, álcool carburante, fumo, laticínios e alguns derivados de cacau. Assim, não interessaria ao Brasil ver as suas alíquotas sendo zeradas ao mesmo tempo em que os Estados Unidos, por exemplo, colocassem essa centena de produtos agrícolas sensíveis em listas de exceção à zona de livre-comércio.

3. Barreiras não-tarifárias

As principais barreiras não-tarifárias dos Estados Unidos que afetam o Brasil são as cotas de importação e as restrições sanitárias. O uso abusivo de cotas de importação é exemplificado nos casos do açúcar, do fumo e dos laticínios em geral, conforme mostrado na Tabela nº 2. O *U.S. General Accounting Office*²⁹ estima os custos do regime açucareiro dos

²⁹ Ver, a esse respeito:

Estados Unidos em US\$ 2 bilhões anuais, pagos por refinadores, indústrias de alimentos e consumidores finais, numa perversa combinação de preços garantidos e um obsoleto sistema de cotas de importação. Criticado nos melhores livros-texto de economia internacional, o sistema de cotas de importação de açúcar dos Estados Unidos claramente discrimina contra o Brasil, hoje seguramente o mais eficiente produtor e primeiro exportador mundial do produto. Basta dizer que a atual cota brasileira, congelada desde o final dos anos setenta, é inferior à da República Dominicana, sendo que países que são hoje importadores líquidos de açúcar continuam a dispor de cotas de exportação para os Estados Unidos³⁰.

Já as barreiras sanitárias impedem as exportações de diversas frutas e legumes e de praticamente todos os tipos de carnes que o Brasil produz (Tabela nº 2). Enquanto algumas destas barreiras justificam-se pela prevenção de doenças infecciosas como a aftosa, outras não têm qualquer justificativa minimamente aceitável, a exemplo das atuais restrições americanas sobre o frango brasileiro.

Tabela nº 2
ESTADOS UNIDOS: ACESSO AO MERCADO E SUBSÍDIOS NO AGRONEGÓCIO

Produto	Acesso a Mercados		Subsídios domésticos	Subsídios às exportações(1)
	Tarifas	Barreiras não tarifárias		
Soja	TAV: 19,1% (óleo) TE: \$4,5/t (farelo)		Sim	Sim
Açúcar	Extra-cota: TE: \$340/t	Cota tarifária (Brasil: 152,700t)	Sim	
Álcool	TE: \$ 0,143/t		Sim	
Carnes (bovina, suína e de aves)		Proibido(4)		Sim
Fumo	Extra-cota: TAV: 350% (>EUA)	Cota tarifária (Brasil: 80,200t)	Sim	
Suco de Laranja	TE: 7,85 US cents/litro(3)			
Frutas e vegetais	Tarifas sazonais	Restrições sanitárias, padronização e licenças		
Cereais(2) e Algodão			Sim	Sim
Produtos lácteos	Picos tarifários	Cotas	Sim	Sim

Fonte: autores

Notas:

1) Subsídios e créditos à exportação e programas de ajuda alimentar;

2) Milho, trigo, arroz, sorgo e cevada;

4) Bovina (febre aftosa), suína (febre aftosa e peste suína), aves (doença de Newcastle). TAV: Tarifa *Ad Valorem*; TE: Tarifa Específica.

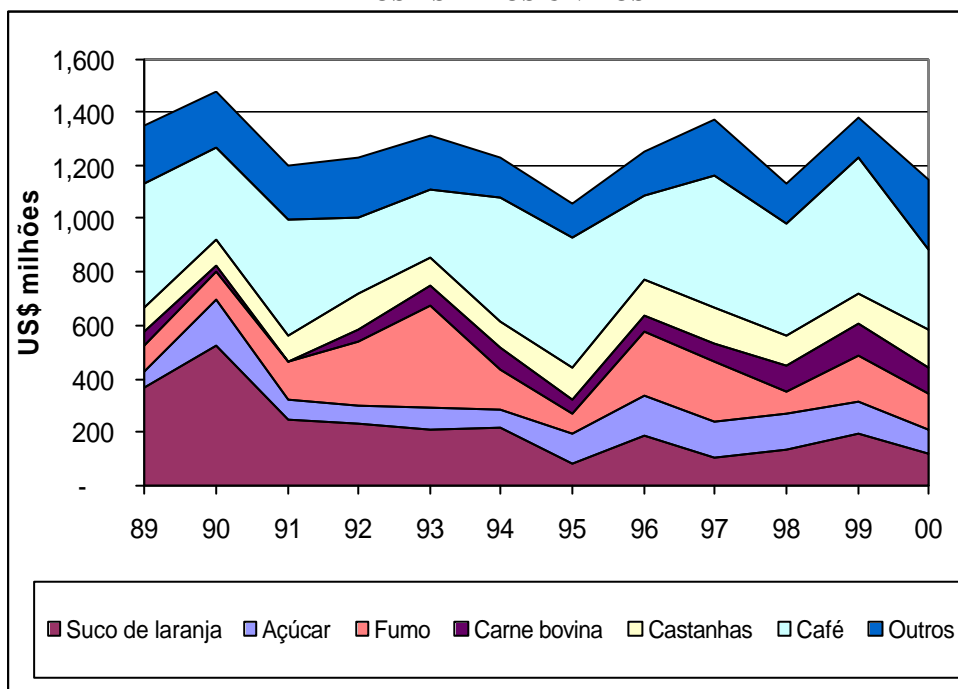
General Accounting Office (2000). Sugar Program: Supporting sugar prices has increased users' costs while benefiting producers. *Report to Congressional Requesters*, GAO/RCED-00-126, June.

General Accounting Office (1999). Sugar Program: Changing the method for setting import quotas could reduce cost to users. *Report to Congressional Requesters*, GAO/RCED-99-209, July.

³⁰ O estudo, de 1999, do *General Accounting Office* mostra que as Filipinas detêm 13,5% da cota de importações norte-americana, porém são hoje um país que precisa importar cerca de 10% do consumo para abastecer o próprio mercado doméstico. É importante salientar que a República Dominicana e as Filipinas tiveram quedas de 50% e 25%, respectivamente, na sua produção doméstica de açúcar, porém as suas cotas continuam nos mesmos níveis relativos fixados nos anos setenta.

O Gráfico nº 3 mostra que, nos últimos dez anos, o Brasil tem assistido a uma redução das suas exportações agrícolas para os Estados Unidos, em grande parte por conta de *picos tarifários* (que protegem produtos como açúcar, álcool, fumo e suco de laranja), *escaladas tarifárias* (que afetam produtos como óleo de soja e derivados de leite), cotas de importação (açúcar, fumo e têxteis) e restrições de ordem sanitária (carne bovina, carne suína, frangos e frutas e legumes em geral). Pode-se afirmar que cerca de 50% das exportações agrícolas e agroindustriais do Brasil para os Estados Unidos são afetadas pelas barreiras apontadas acima.

Gráfico nº 3
EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS PARA
OS ESTADOS UNIDOS

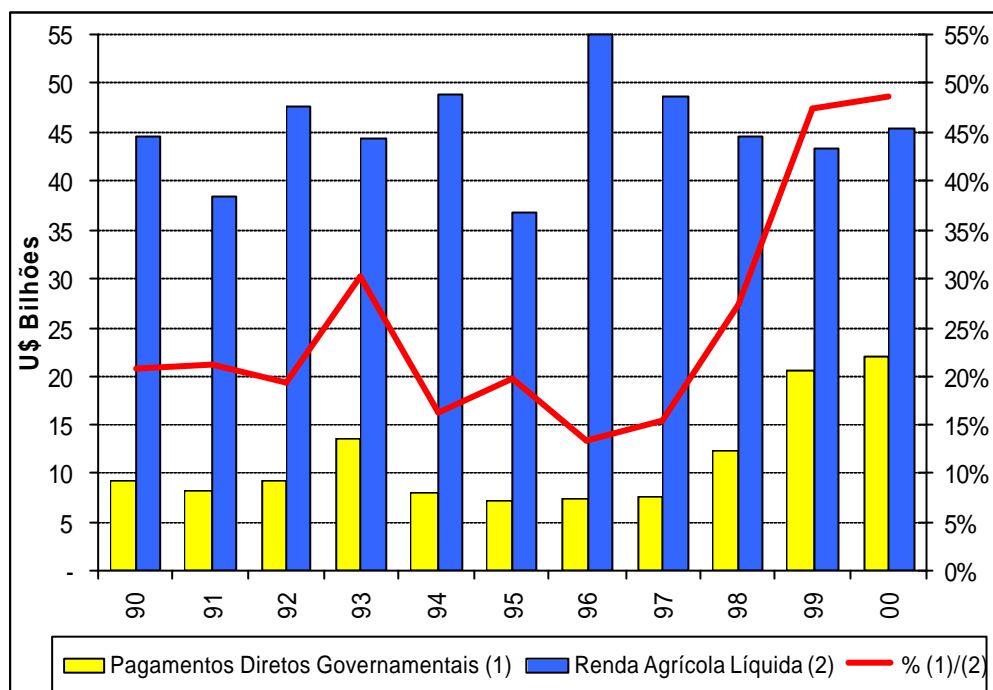


Fonte: USDA-FATUS.

4. Subsídios agrícolas

A combinação de superávit fiscal e ano eleitoral fez com que os gastos totais da Commodity Credit Corporation do USDA superassem a marca histórica dos trinta e dois bilhões de dólares em 2000. O Gráfico nº 4 mostra que os pagamentos diretos aos produtores atingiram 22,1 bilhões em 2000, duas vezes e meia os gastos do período 1990/1997 e equivalentes a quase 50% da renda líquida gerada pela agricultura norte-americana.

Gráfico nº 4
ESTADOS UNIDOS: PAGAMENTOS DIRETOS DO GOVERNO
AOS AGRICULTORES



Fonte: USDA-ERS, *Farm Structure e Farm Income Briefing Rooms*

Vejam os o exemplo da soja. No ano passado, o governo americano gastou quase US\$ 3 bilhões para garantir preços mínimos para os sojicultores³¹, o que equivale a dois terços do valor total das exportações brasileiras deste produto, principal item na pauta de exportações do país.

Production Flexibility Contracts, Marketing Loss Assistance, Loan Deficiency Payment, Marketing Assistance Loans, Crop Disaster Payment, Oilseed Payment, Counter Cyclical Income Support Program e Agricultural Risk Protection Act são alguns dos programas que se sobrepõem na intrincada rede de subsídios montada pelo governo norte-americano. Tais subsídios fatalmente acabam gerando pesados excedentes, que são então atirados no mercado mundial à custa de mais uma penca de outros ditos *legítimos* programas governamentais, como o *Export Enhancement Program*, o *Export Credit Guarantee Program*, o *Supplier Credit Guarantee Program*, o *Market Access Program* e várias modalidades de *Food Aid Programs*, todos eles justificados pela indecifrável vontade dos produtores de obter um *fair access* aos mercados internacionais.

³¹ Para maiores detalhes sobre os atuais subsídios norte-americanos da soja, sugere-se a leitura de WESTCOTT, P. & Price, M. (1999). *Impacts of the U.S. Marketing Loan Program for Soybeans*. USDA-ERS, Oil Crops Situation and Outlook: pp. 15-21.

Não resta dúvida de que um programa rígido de *corte de gastos* seria o principal fator propulsor de uma reforma no atual programa de subsídios domésticos à agricultura nos Estados Unidos. Ainda que em menor intensidade, pressões externas advindas de negociações multilaterais ou regionais podem ajudar no processo, ao confrontarem os interesses externos de expansão dos mercados e investimentos dos Estados Unidos e os interesses dos *lobbies* agrícolas domésticos.

É neste contexto que o Legislativo e o Executivo norte-americanos deveriam encarar as negociações da ALCA, que se apresentam como uma nova oportunidade para efetivar, ainda que parcialmente, a necessária e inevitável reforma da política agrícola norte-americana. Três são os motivos que nos levam a insistir na reforma dos atuais mecanismos de subsídios domésticos dos Estados Unidos.

Primeiro, porque os custos globais do protecionismo agrícola da América do Norte (o Canadá também distribui subsídios aos seus agricultores) são pequenos, se comparados com os ganhos potenciais de bem-estar que um processo integrativo do porte da ALCA poderá trazer para todas as economias do continente.

Segundo, porque os Estados Unidos têm manifestado posições contundentes contra os subsídios e proteções da União Européia, Japão e Coreia, que, no geral, não condizem com as suas práticas domésticas. No caso da agricultura, ainda prevalece uma absurda diferença entre o que os Estados Unidos pregam mundo afora e o que vem sendo praticado no interior das suas fronteiras. Inúmeros modelos econométricos mostram que consumidores e contribuintes teriam expressivos ganhos com uma ampla liberalização dos mercados mundiais de produtos agrícolas.

Terceiro, porque boa parte da comunidade acadêmica norte-americana tem exaustivamente demonstrado que este modelo de política agrícola, que sobrevive com pequenas nuances desde os anos trinta, hoje carece de sentido econômico³². Na realidade, o grosso dos subsídios beneficia essencialmente os 7% maiores produtores que respondem por quase 70% do valor da produção. A despeito dos crescentes subsídios, mais de 75% dos produtores norte-americanos vêm sistematicamente perdendo dinheiro com a atividade agrícola e sobrevivem apenas de rendas não-agrícolas (aposentadorias, empregos urbanos, fazendas cujo objetivo declarado é o lazer, etc.).

A Tabela nº 3 mostra que os produtores que vendem acima de US\$ 500 mil por ano representam apenas 3% do número total de agricultores, respondem por 54% do valor da

³² Ver, entre outros:

Gardner, B. (2001). *The Farm Economy Today*. Statement before the U.S. House Committee on Agriculture (February 14, 2001). Vide também Professor Gardner Statement before the U.S. House Budget Committee (March 14, 2001).

Gardner, B. (2001). *Agricultural Policy: Pre- and Post-Fair Act Comparisons*. Senate Agriculture Committee Staff. Washington. 12 p.

Westcott, P. & Young, C. (2000). U.S. Farm Program Benefits: Links to planting decisions and agricultural markets. *Agricultural Outlook*. USDA-ERS. October, p. 10-14.

Whitener, L. et. al. (2000) Developing a Safety Net for Farm Households. *Rural America*, 15 (3):32-43.

Orden, D.; Paalberg, R.; Roe, T. (1999). *Policy Reform in American Agriculture: analysis and prognosis*. The University of Chicago Press, 270 p.

Blank, S. C. (1998). *The End of Agriculture in the American Portfolio*. Quorum Books, 218 p.

Tweeten, L. (1997) *Agricultural Industrialization: For Better or Worse?* Madison, "Agricultural Industrialization" Forum, 13 p.

Tweeten, L. (1995). *The Twelve Best Reasons for Commodity Programs: Why none stands scrutiny*. *Choices*, 6 p., second quarter.

produção e receberam, em média, quase US\$ 70 mil por ano em pagamentos diretos do governo em 1999. Naquele ano, a renda agrícola líquida destes produtores atingiu US\$ 437 mil por fazenda, o que resultou numa renda agrícola por família de US\$ 165,6 mil, um montante três vezes superior ao ganho anual médio da família padrão norte-americana. Este grupo cada vez menor de *megafazendas*, hoje claramente sobre-subsidiadas, constitui os cerca de setenta mil verdadeiros beneficiários do atual modelo de política agrícola dos Estados Unidos.

Na outra ponta, os 75% de produtores que vendem menos de US\$ 50 mil por ano mostraram resultados negativos na atividade em 1999 (fato que, aliás, se repetiu em todos os demais anos da década passada), em termos de transações líquidas com o governo, renda líquida com agricultura e renda agrícola final da família, sobrevivendo apenas, como já frisamos, das rendas não-agrícolas.

Tabela nº 3

ESTADOS UNIDOS: ESTRATIFICAÇÃO DAS PROPRIEDADES RURAIS POR VOLUME ANUAL DE VENDAS, RESULTADOS ECONÔMICO-FINANCEIROS E RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS GOVERNAMENTAIS – 1999

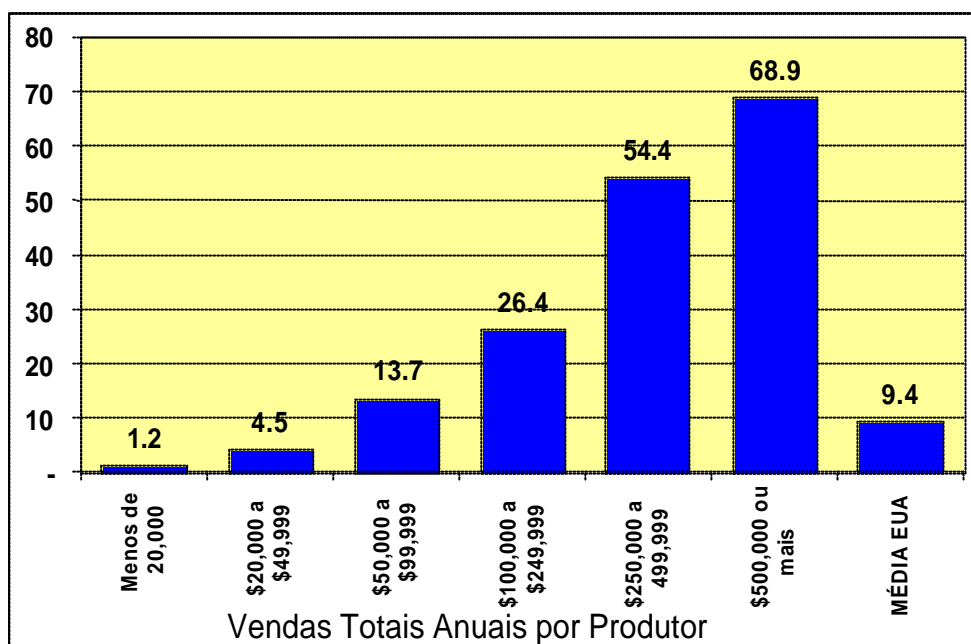
Vendas Anuais		Pequeno	Médio	Grande	Muito Grande	Total dos E.U.A
		Menos de \$50,000	\$50,000 até 249,999	\$250,000 até \$499,999	Acima de \$500,000	
Número de fazendas		1.639.931	397.799	84.644	71.696	2.194.069
	(%)	75%	18%	4%	3%	100%
Vendas Agrícolas Totais	\$ Milhões	21.303	47.684	30.257	115.683	214.927
	(%)	10%	22%	14%	54%	100%
	Mil \$/prop	13	120	357	1.614	98
Despesas com Insumos	\$ Milhões	14.876	28.515	17.102	60.330	120.824
	(%)	12%	24%	14%	50%	100%
	Mil \$/prop	9	72	202	841	55
Pagamentos Diretos do Governo	\$ Milhões	3.101	7.950	4.601	4.942	20.594
	(%)	15%	39%	22%	24%	100%
	Mil \$/prop	1,9	20,0	54,4	68,9	9,4
Transações Líquidas com Governo	\$ Milhões	(820)	6.076	3.967	3.875	13.099
	Mil \$/prop	(0,5)	15,3	46,9	54,1	6,0
Renda Líquida da Agricultura	\$ Milhões	(3.586)	8.509	7.123	31.352	43.398
	Mil \$/prop	(2,2)	21,4	84,1	437,3	19,8
Renda Final da Família (Mil \$)	Agrícola	(3,8)	17,7	51,1	165,6	6,4
	Não Agrícola	62,9	39,1	34,6	35,6	58,0

Fonte: USDA-ERS, *Farm Income e Farm Structure Briefing Rooms*, *Agricultural Resource Management Study de 1999*. Dados em U.S. Dólares.

O Gráfico nº 5 reforça que os subsídios do governo são diretamente proporcionais ao tamanho do produtor (em termos de volume anual de vendas). Não é difícil perceber que tais pagamentos sobre-subsidiam os grandes produtores, sem resolver o problema dos pequenos. Organizados em associações de defesa dos interesses de cada cadeia agroindustrial relevante, os grandes beneficiários destas políticas executam intensa atividade de *lobby* em Washington, junto aos poderes Executivo e Legislativo.

Gráfico n° 5

ESTADOS UNIDOS: CONCENTRAÇÃO DOS PAGAMENTOS DIRETOS DO GOVERNO
MIL DÓLARES POR PROPRIEDADE RURAL, 1999



Fonte: USDA-ERS.

Em conclusão, este artigo sugere que os benefícios da ALCA somente surgirão na hora em que os países das Américas conseguirem estabelecer um *jogo equilibrado de ganha-ganha* a partir do processo negociador. Os Estados Unidos têm um expressivo déficit na sua balança de mercadorias e serviços de quase trezentos e setenta bilhões anuais e, por isso, poderiam ver a ALCA, de forma viesada, como uma oportunidade para reduzir este megadéficit a partir de um acordo baseado na sua demanda unilateral. Porém, conforme apontam de forma contundente artigos importante publicados na revista *Foreign Affairs*³³, a despeito do seu enorme déficit comercial, os Estados Unidos têm sido capazes de atrair volumes anuais de Investimentos Diretos Internacionais (FDI) da ordem de US\$ 280 bilhões para a sua economia e as vendas das grandes corporações americanas no exterior atingiram a impressionante soma de US\$ 2,4 trilhões em 1998. Ou seja, os benefícios da ALCA vão muito além do intercâmbio de bens e do *livre acesso* aos mercados. Na realidade, entendemos que os países da ALCA querem que a sua integração constitua um processo justo e equitativo de abertura das suas economias nas áreas de serviços, investimentos, indústria e agricultura, cujo resultado mais

³³ Ver, entre outros:

Quinlan, J. & Chandler, M. (2001). "The U.S. Trade Deficit: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*, 80 (3):28-44. May-June.

Krugman, P. (1994). "Competitiveness: a Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*, 73:28-44.

concreto possa ser observado na melhoria do padrão de vida de todos os cidadãos das Américas.

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 24/10/2001

Painel 1

Serviços, investimentos e compras governamentais: serviços financeiros, telecomunicações, padrões trabalhistas e ambientais

Presidente: Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores)

Expositores: Marcos Caramuru de Paiva (Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda)

Mário Marconini (Diretor-Executivo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais)

Pedro Luiz da Motta Veiga (Secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)

Debatedores: Hélio Costa (Deputado Federal – PMDB/MG)

Murilo Celso de Campos Pinheiro (Presidente do Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo)

Kjeld Jakobsen (Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores – CUT)

Roberto Teixeira da Costa (Vice-Presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais)

Relator: Eiiti Sato (Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília)

Trabalhos apresentados:

- A ALCA e o comércio de serviços brasileiro: normativa e interesse –

Mário Marconini

- As normas trabalhistas e ambientais na agenda de negociações internacionais – *Pedro da Motta Veiga*

- A quem interessa a ALCA – *Murilo Celso de Campos Pinheiro*

APRESENTADORA – Bom dia, senhoras e senhores. Inicia-se, neste momento, a quinta sessão do Seminário “O Brasil e a ALCA”, com o tema “Serviços, investimentos

e compras governamentais: serviços financeiros, telecomunicações, padrões trabalhistas e ambientais”. Preside a Mesa o Exmo. Sr. Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Secretário-Geral das Relações Exteriores.

Expositores: Exmo. Sr. Embaixador Marcos Caramuru de Paiva; Dr. Mário Marconini; e Dr. Pedro da Motta Veiga. Debatedores: Exmo. Sr. Deputado Hélio Costa; Engenheiro Murilo Celso de Campos Pinheiro; Dr. Kjeld Jakobsen; e Dr. Roberto Teixeira da Costa. Relator: professor Eiiti Sato. Com a palavra o Sr. Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Muito bom dia a todos. Declaro abertos os trabalhos desta quinta sessão do nosso seminário, que tem como tema “Serviços, investimentos e compras governamentais: serviços financeiros, telecomunicações, padrões trabalhistas e ambientais”. Tratará das vantagens e desvantagens para o Brasil do livre-fluxo de investimentos e de uma área de livre-comércio das Américas e também da posição negociadora do Brasil nos fóruns internacionais, ALCA e OMC, quanto ao tema *investimentos*.

Neste painel está agrupado um conjunto de temas ligado aos debates em curso na OMC. O tema *serviços* foi negociado fora do antigo GATT, que se restringia, como se sabe, ao comércio de bens, está regulado pelo *General Agreement on Trade in Services* (GATS) e é administrado pelo Conselho para Comércio de Serviços, que opera no âmbito da OMC.

Os demais aspectos a serem examinados neste painel são conhecidos na OMC como os “novos temas”. Têm a ver não com a liberalização do comércio propriamente dita, nem com os instrumentos de política comercial, mas com instrumentos de política econômica *lato sensu* e sua influência sobre a regulamentação da competição em escala internacional e com a operação dos mercados.

São temas vinculados ao chamado processo da globalização. Ou seja, a tendência que passou a caracterizar o funcionamento da economia internacional em torno de um mercado global.

As negociações na ALCA espelham, de uma certa forma, os debates que estão sendo travados na OMC e deverão acompanhar a evolução das negociações multilaterais a serem provavelmente lançadas na próxima conferência ministerial da OMC, que se realizará em Qatar, de 9 a 13 de novembro próximo.

Em matéria de serviços, o Brasil conta com uma legislação atualizada e moderna, que nos insere plenamente no sistema global e hemisférico de serviços. Temos defendido na ALCA, juntamente com o MERCOSUL e os países andinos, uma proposta baseada nas normas do GATS, da OMC, que contempla uma liberalização progressiva desse setor, com base em listas positivas.

Os Estados Unidos, o México e o Canadá, por seu turno, advogam uma estrutura de regulamentação mais ampla, tal como a que existe no NAFTA.

O tema *investimentos* é complexo e a atuação do Brasil não deixa de ser afetada pelo fato de estarem pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional, há vários anos, catorze acordos bilaterais de promoção e proteção de investimentos assinados pelo Brasil, com base no modelo OCDE. Isso não tem impedido, porém, que o Brasil venha recebendo um valor bastante elevado de investimentos direto do exterior. No ano passado, recebemos 32 milhões de dólares, o que colocou o Brasil como o segundo país em desenvolvimento como receptor de investimentos externos. Mas é evidente que temos de encontrar uma regulamentação adequada em âmbito multilateral e regional para esse capítulo.

O tema *compras governamentais* foi objeto de um acordo plurilateral na conclusão da Rodada Uruguai e foi retomado pelos Estados Unidos no âmbito das negociações da ALCA com a finalidade de tornar mais transparentes e criteriosos os processos de licitação. É objetivo em princípio compatível com os processos já bastante satisfatórios e eficientes do sistema brasileiro de compras.

No que se refere a padrões trabalhistas, a posição do Brasil é de vincular o tema ao debate, ao tema mais amplo do desenvolvimento sustentável e privilegiar o foro da Organização Internacional do Trabalho.

O Brasil é signatário das principais convenções da Organização Internacional do Trabalho em matéria de trabalhadores. Temos, no entanto, algumas vulnerabilidades nessa área, como é o caso, por exemplo, do tema da mão-de-obra infantil, que tem sido objeto de vigorosos e bem-sucedidos programas por parte do governo. É um tema sensível e importante para o Brasil. De toda forma, cremos que a questão dos direitos dos trabalhadores não deve estar vinculada internacionalmente à discussão dos temas do comércio. A posição brasileira, sustentada nas negociações da ALCA, é a de que o tema deva ser tratado no foro competente: a Organização Internacional do Trabalho.

Comércio e meio ambiente é igualmente um tema a ser abordado com circunspeção em um processo negociador hemisférico, principalmente em vista das múltiplas propostas sempre apresentadas pelos grandes parceiros comerciais, inclusive os Estados Unidos, para o estabelecimento de mecanismos que estão supostamente destinados a promover um comércio ambientalmente saudável, mas que na realidade introduzem barreiras adicionais ao livre-comércio. Esse é um tema que também está sendo tratado e ainda com muita dificuldade no âmbito do lançamento das novas negociações na OMC.

Em seu conjunto, portanto, os temas a serem tratados nesse painel serão de uma grande importância, diria, estratégica no contexto das negociações da ALCA. Compõe, por assim dizer, para o País, uma agenda *defensiva*, entre aspas, em que o Brasil procura responder a interesses mais diretamente demandantes por parte dos países do NAFTA por oposição ao que seria a nossa agenda *ofensiva* que está composta sobretudo de temas ligados a acesso a mercados, como agricultura, *antidumping* e outros.

O resultado final da negociação da ALCA dependerá certamente do acerto que possa ser negociado entre essas duas agendas com base no princípio do *single undertaking*. Na realidade, esse é o mesmo num quadro análogo e semelhante. É o que se verifica na OMC e que está sendo debatido no contexto do lançamento das negociações comerciais multilaterais, como já mencionei, e deve estar previsto que ocorra na próxima reunião ministerial de Doha.

Feita essa introdução geral, ouviremos os nossos três debatedores, a quem encareço, juntamente com os demais participantes, uma estreita observância do tempo alocado a cada um, para que todos possamos participar e ter inclusive tempo de dialogar com a platéia.

Falará em primeiro lugar o Embaixador Marcos Caramuru de Paiva, que fará uma introdução geral sobre o tema *serviços*, em seguida o Dr. Mário Marconini falará especificamente, dentro do tema *serviços*, sobre *os aspectos normativos e operacionais*, e em seguida o Dr. Pedro da Motta Veiga, que falará sobre o tema das *normas ambientais e trabalhistas*.

Após as exposições, passaremos a palavra aos debatedores, que terão sete minutos cada um. Ao final das suas considerações, a sessão será aberta ao público.

Informo que esta sessão está sendo gravada para posterior transcrição.

Passo a palavra ao primeiro expositor, Embaixador Marcos Caramuru de Paiva, que terá quinze minutos para a sua exposição.

Muito obrigado.

MARCOS CARAMURU DE PAIVA – Muito obrigado.

Bom dia a todos, é uma grande satisfação estar aqui. Creio que usarei menos de quinze minutos, porque parte do meu tempo cederei aos dois expositores para darem mais detalhes sobre dois trabalhos excelentes que circularam.

Ontem, discutimos temas comerciais conhecidos: *bens, agricultura, experiência do NAFTA, acesso aos mercados*. Hoje, nós nos dedicaremos aos temas mais novos, que nasceram a partir da Rodada Uruguai, e acabaram tomando uma forma em negociações internacionais pelo NAFTA e outras negociações.

Nessa nova fronteira, o foco central é serviços, porque os investimentos estrangeiros para a produção de bens exportáveis fazem com que o tema caia na discussão mais genérica e conhecida: exportações, acesso ao mercado, política tarifária, redução de barreiras, etc.

No contexto dos temas gerais debatidos na ALCA, o tema *serviços* representa uma maior gama de desafios por seis razões principais: primeiro, porque o escopo é muito amplo e muito difícil de se delinear. O GATS, o primeiro acordo de serviços na OMC, vetor básico dessas discussões, trata amplamente de todo o conjunto de serviços.

O art. 1º diz que esse acordo se aplica ao comércio de serviços, de uma maneira geral, sem especificá-lo. Ele identifica em seus anexos algumas áreas particularmente relevantes: transportes aéreos, serviços financeiros, transportes marítimos e telecomunicações. O NAFTA tem um foco um tanto diferente, porque concentra o seu acordo na provisão de serviços transfronteiriços, o acesso a investimentos é tratado em um acordo de investimentos, mas também singulariza alguns temas principais: *serviços de advocacia, licença temporária de engenheiros, movimento de pessoas, transporte terrestre*, além de incorporar um acordo específico sobre serviços financeiros.

As negociações na ALCA ainda estão em um estágio preliminar. Elas tratam, genericamente, da escala de serviços, mas já há uma tendência a focar, particularmente, em dois setores: telecomunicações e serviços financeiros, já havendo uma proposta dos próprios Estados Unidos de que haja um protocolo específico sobre serviços financeiros. Esses dois setores são complexos e interessantes, porque, primeiro, em telecomunicações a fronteira tecnológica avança permanentemente e a dificuldade de regulação existe e continuará existindo; segundo, porque serviços financeiros é um tema em que essa tendência generalizada dos países a uma maior abertura para investimentos estrangeiros é recente. Essa abertura tem demonstrado, nos casos conhecidos, que isso traz eficiência ao próprio sistema financeiro interno de um lado, e com isso traz eficiência à economia como um todo. Portanto, é uma área nova e uma área que tem impacto sobre o funcionamento da economia.

O segundo desafio ligado ao tema *serviços* refere-se à existência de dados que nos permitam formular uma visão estratégica e ter uma visão completa do que se está analisando, do que se está tratando.

O José Tavares, que falará no painel posterior, tem chamado a atenção há algum tempo no sentido de que o próprio Banco Central do Brasil publica dados bastante agregados sobre serviços, mas não publica dados tão específicos, tão desagregados setorialmente sobre a área de serviços.

Há um trabalho em curso do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para definir os setores. Há também trabalhos em curso dentro do Banco Central para buscar desagregar esses dados. No entanto, o fato é que é uma área em que não dispomos, como dispomos na área do comércio de bens, de um conjunto de informações suficientemente sólido sobre movimento comercial. De maneira geral, sabemos que existem empresas brasileiras principalmente na área de serviços de engenharia que operam com forte presença e grande eficiência em alguns países, sobretudo na América Latina, e os dados sobre as operações dessas empresas estão disponíveis no BNDES, na própria avaliação dos dados do Proex.

O fluxo de investimentos para o exterior é conhecido, sobretudo na área financeira, porque grande parte deles são de bancos em outros países, originariamente Estados Unidos e hoje também América Latina.

Conhecemos de maneira muito genérica os dados sobre serviços, as informações financeiras sobre serviços fornecidos aos bancos multilaterais, BID, Banco Mundial, e o que representam em matéria de ingresso de recursos. Porém, a verdade é que não dispomos com regularidade de estatísticas suficientemente detalhadas sobre o comércio de serviços que nos permitam ter uma visão estratégica mais ampla desse setor, uma fotografia mais clara do tema e do que se está tratando.

O terceiro desafio é que existe uma interconexão muito direta entre o tema *serviços* e o tema *investimentos*. Nos compromissos da OMC essa interconexão fica claramente estabelecida na medida em que para os temas específicos, objeto dos anexos que mencionei anteriormente – telecomunicações, serviços financeiros e transportes –, é preciso que os países assumam compromissos em relação a acesso ao mercado, ou seja, o grau de abertura que estão dispostos a oferecer a investidores estrangeiros e as condições em que essa abertura se processa. Ao se fazer uma oferta em telecomunicações ou em serviços financeiros, um estado ou um país normalmente define se aceita investimentos estrangeiros, em que condições aceita e as limitações. Uma vez registrada essa oferta, o país não pode retroceder por três anos. Além de três anos pode retroceder, mas tem de pagar compensações às partes afetadas.

O quarto desafio é o das fronteiras entre as responsabilidades federais e estaduais, sobretudo no que se refere à autorização, regulação e supervisão de uma série de serviços, como energia, água, saneamento, financeiros, para uma série de países onde a regulação bancária, por exemplo os Estados Unidos, é essencialmente estadual.

O problema no contexto da OMC é relativamente fácil de se resolver na medida em que, ao apresentarem suas ofertas, os países podem excluir as esferas estaduais ou estabelecer, em cada caso, em cada um dos estados quais são as limitações oferecidas.

Tanto para serviços como para investimentos, de uma maneira geral, a proteção do investidor, a diferença de responsabilidades entre o Governo Federal e os Estados, as obrigações assumidas pelo Governo Federal e pelos Estados, as limitações impostas são um desafio, um tema ainda não equacionado internacionalmente e difícil de se equacionar na nossa própria realidade, em que alguns dos investimentos são regulados por autoridade local, no caso de água e saneamento, por exemplo, em que não temos um marco regulatório.

O quinto é o desafio institucional, ou seja, economias mais avançadas têm capacidade mais avançada de regular serviços. E têm também capacidade de antecipar-se à existência de alguns

serviços e fixar uma regulação, enquanto em economias menos avançadas essa capacidade é menor ou inexistente ou ainda não suficientemente explorada.

No Brasil, para citar um exemplo, o marco regulatório sobre energia está ainda sendo objeto de discussão no contexto da Câmara de Gestão da Crise. O marco regulatório sobre água e saneamento ainda não existe e mesmo quanto aos serviços financeiros não temos uma regulação precisa sobre a entrada de investidores estrangeiros no País. Caso a caso, decide-se quanto à entrada de bancos no Brasil, e essa autorização é dada por um processo que envolve, inclusive, uma permissão presidencial. No caso de resseguros, ainda temos um monopólio com o IRB. Enfim, há uma série de áreas em que ainda não dispomos de uma regulação mínima ou, em alguns casos, estamos em processo de formulação dessa regulação.

O sexto desafio é relacionado ao fato de que normalmente, ao abrir os seus mercados, os Estados não têm um enfoque regional. Ou seja, identificar que vantagens podem ser dadas ao Hemisfério, *vis-à-vis* vantagens dadas internacionalmente no contexto da ALCA, tema central do nosso debate. É um tema particularmente complexo. Não é nossa tendência, e não é a tendência normal dos países, oferecer esse tipo de prioridade regionalmente. A tendência é tratar esses temas universalmente. O desafio de oferecer algo focado numa região específica é particularmente difícil de enfrentar, sobretudo em áreas como serviços financeiros, por exemplo, mas na gama mais geral de serviços.

Devido a esses seis desafios, a pergunta é: por que negociar um protocolo de serviços e por que buscar algum tipo de entendimento lógico nessa área? O Embaixador Seixas Corrêa, na sua apresentação, frisou que o Brasil não é propriamente um país demandante nessa área. As nossas demandas são mais voltadas para acesso a mercados, e nessas áreas, então, haveria a negociação de serviços, entrando como uma espécie de moeda de troca ou concessões que poderiam ser feitas em relação a outras demandas.

O tema da negociação de serviços ou o tema de serviços como um todo nasceu, de fato, em economias mais maduras e em países institucionalmente mais avançados. As primeiras discussões ocorreram, nos anos setenta, no contexto da OCDE, quando se começou a discutir a temática da economia pós-industrial e como se dariam os entendimentos internos e internacionais, sobretudo na OCDE, na área da regulação de serviços, que tem uma participação crescente no PIB de vários países, inclusive no nosso. As estatísticas – inclusive o Mário aponta isso no seu trabalho – indicam que cerca de 60% do nosso PIB é de serviços.

Seria um equívoco dizer que não há um interesse brasileiro na matéria. O interesse brasileiro se dá, primeiro, porque em várias áreas temos e poderíamos ter competitividade. Listo áreas como serviços jurídicos, serviços de engenharia, supermercados, audiovisual, lançamento de satélites e alguns temas muitos novos na nossa realidade.

Segundo, ao longo do tempo, a presença de serviços profissionais brasileiros no exterior acabou sendo uma fonte de ingresso de recursos. Não é esse o tema central na nossa discussão, mas não se ignora que o envio, as remessas de profissionais brasileiros ao exterior alcançaram às vezes, em alguns países, algo como três bilhões, ou seja, receitas superiores, inclusive, as receitas das maiores empresas exportadoras brasileiras.

O nosso interesse deriva do fato de que, admitindo que possuímos alguns setores que têm competitividade internacional nessa área e que poderiam ter uma presença de expansão, existem ainda mercados muito fechados no Hemisfério, inclusive nas economias mais desenvolvidas, como a economia norte-americana, e seria do nosso interesse abri-las.

Quais são os desafios para que possamos ter um resultado concreto e de boa qualidade? Primeiro, é que vamos ter de avançar nos marcos institucionais na medida em que as negociações avancem. Em algumas áreas é central que isso ocorra. Na área de serviços financeiros, por exemplo, onde ainda temos uma autorização caso a caso para bancos estrangeiros, será essencial que possamos avançar na regulamentação do art. 192 da Constituição e na formulação de uma regulação e legislação que, claramente, estabeleça regras quanto à entrada e atuação de instituições estrangeiras.

Nesse particular, a parceria entre o Executivo e o Congresso é focada na regulação dessas áreas mais sensíveis e objeto de maior atenção, como serviços financeiros, e é essencial que se dê ao longo do curso do processo negociador.

Tenho um comentário final, mas não vou fazê-lo porque suponho que tenha esgotado meu tempo, contra a minha indicação inicial de quealaria menos do que o necessário. Deixo para fazê-lo ao longo do debate.

Obrigado.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Obrigado, Embaixador Caramuru, não falou menos do que o tempo previsto, mas falou exatamente o que devia e falou muito bem. Agradecemos ao Embaixador Caramuru sua importante contribuição ao debate.

Com a palavra o segundo expositor, Dr. Mário Marconini, que também disporá de quinze minutos.

MÁRIO MARCONINI – Bom dia a todos.

Em primeiro lugar, parabenizo a Câmara dos Deputados pela realização deste seminário, espero que seja uma iniciativa que represente o começo de um debate importantíssimo nesta Casa, já que o tema não é novo, nem a ALCA nem o comércio de serviços.

A minha apresentação será de cinco pontos essenciais. Vou tentar fazer com que cada ponto tenha a duração de três minutos, mas espero que alguns sejam mais curtos.

O primeiro, é que o tema comércio de serviços não é novo. Ou seja, desde 1995, quando entrou em vigor os acordos da Rodada Uruguai, já temos na normativa internacional um acordo chamado, como disse o Embaixador Seixas Corrêa, Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. Desde 1994, temos um capítulo sobre serviços e um capítulo sobre investimentos, que também versa sobre serviços, e o acordo do NAFTA. Desde 1997, os países do MERCOSUL firmaram um protocolo sobre comércio de serviços muito parecido com o GATS, mas que vai além dele.

Dizer que esse é um assunto novo não é desculpa para desconhecer-lo. Esse é um tema em que o desconhecimento continua sendo razoavelmente considerável e existe uma urgência de fazer algo sobre esse déficit de conhecimento.

O segundo é que o comércio de serviço não é o comércio de bens. Parece óbvio, parece clichê, mas, na verdade, é um ponto importante. No comércio de serviços não temos tarifas aduaneiras, temos tarifas para prestação de serviços, inclusive é uma questão importante de ser avaliada em cada país. Mas tarifas ou medidas de fronteira não existem em serviço. Não há casos concretos de medidas de fronteiras. O que temos é um comércio no qual a fronteira não é importante. O comércio é invisível e os serviços transitam de uma forma diferenciada. Por essa razão, a normativa internacional reconheceu isso desde o começo e existe lá no GATS, adotado por diversos outros acordos, um jargão de modos e prestação. Basicamente, o que eles reconhecem é que não é apenas o serviço que cruza a fronteira que nos interessa, quando se

fala em comercialização de serviço, mas também que a presença comercial é um modo de prestação importante e que a mobilidade de pessoas também é um modo de prestação importante. Traduzindo isso para o que interessa, o comércio de serviços que estamos falando, o comércio exterior de serviços não é apenas, por exemplo, um arquiteto de Nova York que manda para o Brasil um projeto de arquitetura pela Internet, o que seria análogo ao comércio de bens, quase um produto, só que é um serviço que está cruzando a fronteira. Cito, como exemplo, também o Citibank, estabelecido no setor comercial de Brasília, que, conforme a legislação nacional, é uma empresa brasileira. Para efeitos da normativa internacional, ele constitui um exportador de serviços.

A cada momento que alguém entra em um Citibank no Brasil e lhe é oferecido algum serviço, na verdade, ele está importando um serviço de acordo com a normativa internacional. Talvez haja um problema grave, que os advogados brasileiros deveriam estar estudando a fundo, mas, de fato, na normativa internacional, essa é a visão. Portanto, presença comercial de prestadores, cuja origem é estrangeira, dentro de um outro país, também isso é considerado comércio de serviços.

A prestação de serviços de pessoas, como consultores, médicos e advogados que cruzam fronteiras, também é um tipo de prestação, considerada uma exportação ou importação. Portanto, consultor europeu, prestando serviço no Brasil, está, de fato, exportando seu serviço, apesar de que o serviço dele não se locomoveu, mas, sim, ele, o prestador do serviço.

O terceiro ponto é que liberalização de serviços não é liberalização de comércio de bens. Existe uma grande diferença. Em primeiro lugar, não existem tarifas, como disse, em serviços que temos. Se fosse para fazer uma comparação com comércio de bens, são medidas muito mais parecidas com medidas não-tarifárias, como fitossanitárias ou comércio de bens, por exemplo, sendo que em serviços são todas medidas para controlar qualidade de prestadores de serviços ou de empresas prestadoras de serviços. Poderia ser não-tarifário, algo análogo e, além disso, também o tipo de medida que tem a ver com a própria estrutura de mercado, de serviço.

Vou dar uma explicação um pouco melhor. Em primeiro lugar, esse ponto é essencial. Não existem tarifas e as medidas são não-tarifárias. Portanto, quando falamos em liberalização, estamos falando, na verdade, na eliminação de medidas que se aplicam ao comércio de serviços.

Essa eliminação é muito importante. É outro aspecto conceituado e também presente em vários acordos internacionais. O que se reconhece, quando se fala em medidas e serviços, é que existem várias medidas que têm a ver com uma regulamentação necessária. Ou seja, apesar de o comércio de serviços ser não somente o transfronteiriço, não somente um comércio análogo ao comércio de bens e se aplicar também à presença comercial de um Citibank dentro de um outro país, por exemplo, vai-se mais longe. Além de ter todos esses modos de prestação, também tem a questão de se eliminar ou não essas medidas todas para concluir um processo de liberalização.

O que diz a normativa internacional? Que, basicamente, não são todas as medidas, apesar de se ter todos os modos de prestação, que serão consideradas restritivas. Na verdade, o que se diz, desde o GATT, NAFTA, de uma outra forma e também no próprio Protocolo de Montevideu, é que algumas medidas serão aceitas como não sendo restritivas. Por exemplo, serviços profissionais. Apesar de se ter o modo de prestação, de que um advogado deveria ter o direito de prestar o seu serviço num outro país – nesse acordo isso é reconhecido –, também se tem o reconhecimento de que cada país terá um mínimo de regulamentação, que será permitida para regulamentar a qualidade e o tipo de prestação desse serviço. Ou seja, não basta ser um advogado em um país para ser necessariamente reconhecido num outro.

Portanto, tem-se um *trash hold*, um piso de regulamentação aceito. Isso é importante: existe a pretensão de que todos os modos de prestação e todas as medidas que tenham a ver com todos os modos de prestação serão eliminados. Porém, tem-se esse reconhecimento que nem tudo que se aplica deve ser eliminado. Isso é importantíssimo, porque, de uma certa forma, introduz uma espécie de buraco negro nesses acordos. Ou seja, tem-se nesses acordos a possibilidade de justificar uma série de medidas e essa justificativa que cada país dá pode ser muito importante em termos de um *panel*.

Cito um exemplo: é razoável que um país exija do advogado estrangeiro que queira prestar um serviço de advocacia no âmbito desse país que ele seja registrado, que seja membro da ordem dos advogados. Mas se for pedido que ele precisa refazer todo seu curso para prestar serviço de consultoria em Direito Internacional, que precisa, se for o caso do Japão, falar japonês, ou ser residente de uma província canadense – e com frequência isso ocorre –, isso é considerado restrição, vai além. Mas o fato de exigir que ele se registre, que seja advogado e que tenha alguma especialização, não é um problema.

É evidente que existe uma tensão clara entre o que se pretende eliminar, quando se fala em liberalização, e o que se pode justificar como sendo aceitável. Isso também é algo muito importante. No comércio de bens, quando se fala em medidas não-tarifárias, algo fitossanitário, ou seja lá que tipo de medida não-tarifária, tem-se esse tipo de tensão também. Um país diz uma coisa, o outro não acredita na explicação e pode levar isso a termo.

Liberalização de serviços não é liberalização de bens nesse sentido também. Até agora, o que houve no processo internacional – isso também é importante para o Brasil –, se se observar o que foi feito no GATT, ou no próprio NAFTA, até certo ponto no próprio Protocolo de Montevideu, do MERCOSUL, não foi propriamente uma liberalização. Esses acordos, na verdade, não exigem que os países abram seus mercados. Exigem que o país deixe claro sua situação regulatória.

No comércio de bens, há uma lista de tarifas que indica 14% para tais produtos, 12% para outros, etc. Em serviços tem-se uma lista, na qual o país tem de indicar as restrições para o acesso de prestadores ou de serviços estrangeiros e qual o tratamento que se dá; se é o tratamento nacional ou outro que não seja o nacional, ou seja, se há uma discriminação.

Na maioria das vezes, o que se tem como ofertas dos países, listas dos países, são catálogos e restrições. Os países estabelecem, nas suas listas, todas as restrições que têm para cada serviço. Não existe quase caso nenhum, não consigo imaginar nenhum caso, exceto um acontecido durante a negociação da Rodada Uruguai, o caso da Coreia, que tinha um compromisso sobre transportes marítimos, que dizia que em dois anos estaríamos abrindo o nosso mercado, o *roll back*, como se fala em negociação, não existe caso nenhum de país que está indicando quando ele vai fazer alguma coisa. Existe apenas a consolidação e o congelamento nesse sentido de uma restrição, ou de uma situação regulatória. Isso também é algo importante para se ter mais ou menos medo, digamos, de uma negociação de serviços.

Nas Américas, adentrando a questão da ALCA, é importante notar que existe um consenso expresso de que a liberalização de serviços é algo necessário. Começando pela própria questão da competitividade no comércio de bens, é impossível imaginar uma estrutura de produção de bens que não tenha uma estrutura competitiva, internacionalizada, onde o serviço é de primeira classe, em âmbito mundial, que possa tornar esse setor produtivo, mais competitivo.

É difícil imaginar as duas coisas separadas. Hoje, é muito difícil imaginar uma discussão sobre balança comercial, conta corrente, sem que se tenha presente o fato de que é necessário uma grande importação de serviços para se tornar o setor produtivo competitivo. É muito difícil não se ter um setor de telecomunicações competitivo, de primeira classe, um setor financeiro de primeira classe, um setor de serviços profissionais em âmbito mundial. Sem isso, é muito difícil imaginar ter competitividade no setor produtivo, para começo de conversa.

Sob esse ponto de vista, existe um consenso na América Latina. Vimos privatizações, concessões. Mais do que isso. Na questão da ALCA, o que se estabelece não é necessariamente abrir ou não o mercado. É muito mais: o que fixar nas listas, ou seja, que nível de regulamentação quer-se ou não congelar nessas listas e comprometer-se com isso. A situação regulatória é tal em tal setor. Estabeleço isso na minha lista e comprometo-me a não mudar essa situação regulatória ou estabeleço algo mais ou menos liberal, dependendo do processo que tenho dentro do meu próprio país? O foco é mais de regulamentação e rerregulamentação do que propriamente de abertura de mercado.

O quarto ponto é que o Brasil é uma grande economia de serviços. Marcos Caramuru mencionou que 61% do nosso PIB é no setor de serviços. Existem fatos interessantes. É lógico que o setor de telecomunicações se destaca e teve um crescimento de 22% só no ano de 1999. Entre 1993 e 1996 houve um crescimento maior que 15%. Uma particularidade muito grande em serviços no caso brasileiro é que as maiores empresas são prestadoras de serviços públicos e com frequência empresas estatais ainda, ou seja, sujeitas ao processo de privatização e concessão de serviços públicos. Indica que, dependendo da direção que se tomará no Brasil, isso terá ou não uma implicação para o que se poderá congelar ou não nesses acordos internacionais.

Com relação ao quinto ponto, a ALCA requer, de fato, muito critério e cautela, não necessariamente porque ela implique abertura, mas porque o país, nessas negociações, será obrigado a indicar a situação regulatória para vários setores, o que será indicado nessa lista e o compromisso de não mudá-la.

Que problemas regulatórios há no Brasil atualmente? No setor financeiro, a situação do mercado é bastante liberal. Porém há igualmente uma situação regulatória bem restritiva, o que representa um problema para a negociação, porque deveria constar na lista o fato de que, por meio de um decreto presidencial, são dadas as autorizações para a prestação de serviços bancários no Brasil. Trata-se de uma prática bastante restritiva: os países cobram isso do Brasil. Esta é uma situação.

Outra realidade, mais complexa, diz respeito à falta de regulamentação. Em vários setores de serviços não existe regulamentação alguma. Assim, se houvesse a obrigação de acrescentar algo na lista, acrescentar-se-ia, necessariamente, uma situação bastante aberta, mas sem critérios. O fato é que ainda não se avaliou que tipo de regulamentação seria necessário colocar nessa lista.

Em outros setores, há uma situação regulatória bastante confusa. O setor de serviços profissionais é bastante confuso: impera em alguns setores muita restrição; em outros, não há regulamentação nenhuma. Em alguns setores, está-se tentando fazer alguma coisa, mas tudo continua em fluxo ainda; e em outros, tem-se de fato muita abertura. Nesse contexto, o problema é outro: como se obter crédito na negociação, uma vez que se negocia? O que ocorreu, por exemplo, no processo de privatização e de concessões públicas em telecomunicações, foi importantíssimo – trata-se de algo para o qual ainda não existe crédito para o Brasil.

A questão de crédito é muito importante, talvez não o crédito a ser exigido nesta negociação, pois é difícil que o Brasil exija algo em serviços. Mas a verdade é que todas essas negociações são *single undertaking*, ou seja, vários temas são tratados ao mesmo tempo. De repente, uma liberalização havida no setor de serviços pode ser dada como crédito com o qual seja possível manter reciprocidade, como o setor da agricultura, a abertura do setor de calçados, ou qualquer outro importante na negociação.

Muito obrigado.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Muito obrigado, Sr. Mário Marconini, pela excelente apresentação.

As duas apresentações, a do Dr. Mário Marconini e a do Embaixador Marcos Caramuru, em relação ao tema serviços, dão-nos, com muita propriedade, o marco de referência sobre o qual essas questões devem ser analisadas, revelando a disposição positiva do Brasil e dos países do MERCOSUL de enfrentarem os novos desafios que encontra o setor produtivo brasileiro, a fim de que se torne mais competitivo e, assim, venha participar mais plenamente do mercado global.

O Embaixador Marcos Caramuru apontou os seis desafios que temos de vencer durante as negociações comerciais, para que este tema avance no Brasil.

Essas duas intervenções nos dão um contexto bastante amplo e apropriado para a compreensão do tema.

Em continuidade, concedo a palavra ao terceiro expositor, o Dr. Pedro da Motta Veiga, que tratará dos temas sociais e ambientais e da sua importância para as negociações da ALCA.

PEDRO LUIZ DA MOTTA VEIGA – Agradeço o convite que me foi formulado para participar deste evento.

O assunto sobre o qual vou falar diz respeito a questões ambientais e trabalhistas. Trata-se de ponto extremamente controverso – nenhum tema gerou tanta controvérsia nos últimos anos. A discussão fundamental começa pela conveniência ou não de vincular os temas comércio-meio ambiente e comércio-normas trabalhistas.

Há uma polarização decisiva em torno da conveniência ou não de levantar essas questões. Há um fenômeno que opõe os governos dos países desenvolvidos aos dos países em desenvolvimento. Do lado dos países do Norte, há a preocupação com a competição desleal dos países do Sul, que seria decorrente dos baixos padrões trabalhistas e ambientais, com efeito sobre a taxa de desemprego e as estruturas de salários nos países desenvolvidos.

Nos países do Sul, a simetria está na preocupação com a utilização protecionista das normas internacionais que se aplicariam a todos os países. A controvérsia refere-se ao protecionismo, exercido pelos países do Norte, às normas ambientais e trabalhistas e à preocupação de sua regularização no plano internacional. Com isso, os países em desenvolvimento podem perder as suas vantagens comparativas pelo menos naquilo que estiver relacionado a taxas de salário e a condições de trabalho. Fundamentalmente, isso vale tanto para questões trabalhistas como para ambientais.

A pergunta talvez seja: por que essa idéia de vincular comércio a normas trabalhistas e ambientais?

Em primeiro lugar, há alguns precedentes que facilitaram a convergência de temas tão distantes.

A partir da Rodada Uruguai, o GATT passou a tratar de uma série de temas que diretamente nada têm a ver com comércio, com fluxo de bens e serviços transfronteiriços; passou a regular muitos assuntos até então considerados exclusivamente domésticos. O GATT passou a ter um acordo que estabelece as condições em que as políticas nacionais de propriedade intelectual devem seguir. Por que não estender esse precedente a outras áreas, como as de normas de trabalho e de regulação ambiental? Havia esse precedente, digamos, essa intromissão do GATT em áreas não comerciais, criando a possibilidade de que outros temas não comerciais fossem trazidos à negociação comercial.

Além do mais, os setores interessados na aplicação das normas internacionais de trabalho e de meio ambiente perceberam que nada melhor do que levar o assunto à OMC, que bem tinha os instrumentos necessários para fazer os países cumprirem as regras acordadas internacionalmente.

Outro ponto importante é que na própria história do GATT há precedentes. A idéia de competição desleal está presente no tratamento de questões de *dumping*. E não por acaso esses temas ambientais trabalhistas foram referidos até recentemente como uma questão de *dumping* ecológico ou de *dumping* trabalhista. Na verdade, o precedente na normativa GATT estava dada pela idéia de competição desleal, via preços predatórios, como é o mecanismo de *dumping*, muito pouco claro em termos econômicos, mas de grande função política.

Apesar dessa polarização – e esse é um ponto fundamental –, o tratamento de comércio e normas trabalhistas e ambientais não ficou fora da agenda de negociações comerciais. Ela avançou alguma coisa na área multilateral, principalmente na área ambiental e razoavelmente nos acordos comerciais regionais e bilaterais. Isso porque os países desenvolvidos, em especial os da União Européia e os Estados Unidos, passaram a utilizar algumas normas e alguns padrões trabalhistas e ambientais em suas políticas comerciais nacionais, unilaterais.

Embora a agenda comercial que trata desse assunto tenha avançado muito pouco na OMC por estar bloqueada, fê-lo por vias diferentes, empurrada fundamentalmente pelos países do Norte. Na verdade, foram as políticas comerciais dos países do Norte que introduziram o tema na agenda comercial, bem como os acordos feitos pelos países do Norte com países em desenvolvimento, em especial os Estados Unidos e o Canadá com países latino-americanos, que serviram de veículo de difusão de algumas normas trabalhistas e ambientais.

De tal maneira, diria que hoje a questão não é tanto *se e por que* tratar esses temas, mas, muito mais *como e onde* tratar o tema das relações entre o comércio e normas trabalhistas e comércio e normas ambientais.

Como já foi dito, o Brasil tem uma posição razoavelmente vulnerável na discussão desses temas. O governo tem recusado sistematicamente a vinculação entre o comércio, de um lado, e normas trabalhistas e ambientais, de outro. Mas eu diria que, na verdade, a nossa grande vulnerabilidade nesse campo está menos na área de existência de regras, de legislação, e mais no seu cumprimento, no *enforcement*. Isso deixa o Brasil vulnerável na discussão, menos porque não tem regras e mais porque tem dificuldade de fazer cumprir as regras trabalhistas e ambientais definidas para o País.

Indo um pouco ao histórico – não vou entrar muito em detalhes –, sintetizarei o que aconteceu com as normas trabalhistas: os Estados Unidos, desde o pós-guerra, têm tentado introduzir esse tema na agenda multilateral, na agenda do GATT, para evitar competição desleal. Isso não avançou na via multilateral, e os países – Estados Unidos primeiro, já na década de oitenta, e União Européia depois, na década de noventa –, passaram a incluir nas

suas políticas comerciais certos mecanismos, como o sistema geral de preferências, que davam acesso preferencial aos seus mercados. Assim, esses países passaram a incluir alguns critérios que vinculavam a concessão do benefício ao tamanho do benefício concedido e ao cumprimento pelo país beneficiário de certas normas trabalhistas.

Isso avançou também pelo lado do NAFTA, que tem um acordo paralelo ao acordo de livre-comércio – e este diz respeito a normas trabalhistas. Fundamentalmente, ele não tenta estabelecer disciplinas naftianas para as normas trabalhistas. Mas a disciplina do NAFTA nessa área dizia que os países têm que cumprir suas próprias legislações domésticas: o México tem de cumprir a legislação mexicana; os Estados Unidos, a americana; e o Canadá, a canadense. Então, a disciplina essencial do NAFTA e dos acordos que o seguiram, como são o do Canadá com o Chile, o do Canadá com a Costa Rica, seguem essa idéia básica de disciplina.

Em termos multilaterais, esse tema avançou não na OMC, mas na OIT. Na verdade, a OIT lança, em 1998, uma declaração sobre os direitos e os princípios fundamentais do trabalhador. São quatro ou cinco direitos fundamentais, tais como: liberdade de associação, eliminação do trabalho infantil, não-discriminação vinculada a gênero. Cria-se, então, um mecanismo de supervisão das convenções onde esses direitos estão regulamentados.

De alguma maneira, o espaço multilateral vai sendo ocupado pela OIT. Essa discussão nesse organismo tem papel fundamental, porque diz respeito ao cumprimento ou não pelos países das normas fundamentais de trabalho. Quer dizer, se os países em desenvolvimento tinham muito medo de, ao tratar de normas trabalhistas, a vantagem comparativa associada ao salário ser bloqueada ou dificultada para eles, ao vincular a discussão exclusivamente a normas fundamentais de trabalho esse risco diminui sensivelmente, porque elas dizem respeito exatamente a isto: à não-utilização de trabalho escravo, à não-utilização do trabalho forçado, à não-utilização do trabalho infantil, à não-discriminação, ou seja, nada que tenha a ver diretamente com taxa de salário, nada que tenha a ver diretamente com tempo de trabalho, coisas com as quais se associa mais diretamente a vantagem comparativa salarial dos países em desenvolvimento. Esse é o quadro na área de normas trabalhistas.

Na área de normas ambientais, a discussão chegou na OMC, mas é hoje muito confusa, muito pouco clara. Na área multilateral, a OMC criou, em 1994, um comitê sobre comércio e meio ambiente, que deve analisar uma série de questões pertinentes à relação entre comércio e meio ambiente. Existem, fora da OMC, alguns acordos multilaterais ambientais, como o Protocolo de Montreal, que tem disposições sobre a utilização de mecanismos comerciais para o *enforce* do Protocolo. Mas isso nada tem a ver com a OMC. Esses são acordos ambientais.

Na verdade, os temas ambientais na OMC foram tratados até hoje pelo mecanismo de solução de controvérsias. Quer dizer, foram tratados não por regras negociadas entre os países, mas pela jurisprudência, embora nela não haja rigor, do órgão de solução de controvérsias, que nessa área – se utilizando das disposições do acordo de medidas sanitárias e fitossanitárias e dos dispositivos do acordo de barreira técnica de documentos – mais confundiram do que esclareceram.

É interessante observar que o tema trabalhista, apesar de mais controverso, avançou mais – e avançou mais fora da OMC. O tema ambiental, potencialmente menos controverso, porque é reconhecidamente global – há problemas globais que têm a ver com o meio ambiente, e não há problemas globais que têm a ver com normas trabalhistas –, apesar dessa vantagem inicial, nele as negociações não avançaram significativamente.

Sem ultrapassar o prazo a mim concedido, registro algumas conclusões em relação a esse assunto. Em primeiro lugar, esses temas já estão na agenda das negociações comerciais. Na própria ALCA, no capítulo de investimento, os Estados Unidos fizeram referência a padrões trabalhistas e ambientais. Eles também constam do NAFTA, das políticas comerciais dos países desenvolvidos, dos acordos multilaterais ambientais, que possuem cláusulas comerciais. Portanto, esse tema já se encontra na agenda de negociações comerciais e ambientais, e é bom ter isso em conta.

Agora, esses temas não são um só, não existe o que diga respeito especificamente a normas ambientais e trabalhistas. Normas ambientais é um tema; normas trabalhistas é outro. E as trajetórias são diferentes, como tentei mostrar rapidamente. Quem quiser saber mais a respeito basta ler o que escrevi, que será distribuído. Na verdade, os temas são diversos e geram coalizões de interesses e divergências. Portanto, para os países que negociam é importante tratar cada tema como tema específico.

Em segundo lugar, como disse, embora a questão trabalhista, em princípio, seja mais controversa do que a ambiental, para efeito de vinculação ao comércio, está mais perto de um consenso político internacional tratar do tema das normas trabalhistas do que o das normas ambientais.

Em terceiro lugar, esses temas avançaram na área comercial principalmente nas Américas, empurrados pelos Estados Unidos e pelo Canadá. Esse é um ponto importante, porque já encontramos esses temas nas negociações da ALCA.

Em quarto lugar, não são infundadas as preocupações dos países em desenvolvimento com o uso protecionista de normas ambientais trabalhistas. Mas o próprio amadurecimento das discussões, de alguma maneira, reduz os riscos de utilização protecionista de normas ambientais e trabalhistas, embora não os elimine. Por exemplo, no caso de normas trabalhistas, pararam de falar de normas trabalhistas em geral e começaram a tratar exclusivamente de normas trabalhistas fundamentais, que não afetam diretamente as vantagens comparativas dos países.

Como disse, do ponto de vista da posição oficial do Brasil, as evoluções que têm havido, principalmente na área trabalhista, são positivas, estão de acordo com os interesses oficiais do País. Mas chamo a atenção para o fato de o Brasil ter dificuldades para implementar as normas. Ele tem regras, tem leis adequadas signatárias das convenções da OIT, como disse o Embaixador Seixas Corrêa, muito mais do que outros países desenvolvidos, mas encontra dificuldade para implementá-las. Isso cria problema tanto em relação ao cumprimento das convenções das quais o Brasil é signatário quanto em relação a acordos nos quais a disciplina que se adote seja a de os países terem de cumprir a legislação doméstica. Esse é outro problema. Somos fragilizados, seja em relação ao padrão OIT, seja em relação ao padrão NAFTA.

Embora a União Européia tenha evoluído muito para a posição de apoiar o fortalecimento da OIT como fórum privilegiado de discussão de normas trabalhistas, isso não é tão claro no caso dos Estados Unidos, que mantêm esforço muito grande de vincular comércio a normas trabalhistas ambientais diretamente, ou seja, vincular os acordos comerciais a essas normas – basta ver a recente proposta de *fast track*, que está no Congresso americano.

Qualquer que seja a forma, européia ou americana, a pressão dos países desenvolvidos para incluir esse tema nas negociações internacionais vai persistir – e não é uma questão de moda, passageira. A inclusão desse tema na agenda comercial tem legitimidade social e

política muito grande nos países desenvolvidos. Isso não vai passar rápido. É bom estarmos preparados para lidar com isso também.

A entrada da China na OMC vai complicar ainda mais essa discussão, porque a China é o principal alvo das acusações de violação de normas trabalhistas e ambientais. Portanto, é bom ficarmos atentos, porque esse novo elemento é complicador nesse quadro de discussão, principalmente quando a China se recusa terminantemente a discutir esse tema.

Muito obrigado.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Quero agradecer ao Dr. Pedro da Motta Veiga por sua excelente contribuição ao nosso debate sobre dois temas que têm grande importância e, como ele bem mencionou, estão na agenda internacional para ficar. São temas que devem ser tratados, cada vez mais, com maior profundidade.

Na realidade, sob diversas formas, esses temas já participaram da agenda internacional. Se formos buscar um antecedente mais remoto, ainda no século XIX, na atuação da Grã-Bretanha, a potência dominante na ocasião, em torno do tráfico de mão-de-obra escrava, constatamos que era tema vinculado aos direitos humanos, no caso de direitos trabalhistas, forçando um pouco a expressão, ligado ao comércio, que já provocava, no Brasil e em outros países, reações bastante intensas. Esse tema, na agenda diplomática do século XX, transformou-se numa questão de direitos humanos.

Muitas vezes, os países em desenvolvimento se vêem na situação de defender os princípios certos pelas causas erradas. No caso, tudo o que tem a ver com soberania em contraposição à utilização de fatores sociais, ambientais, etc. Com razão, muitas vezes, são apontados como encobridores de interesses de natureza protecionista, mas que refletem preocupações globais, como a evolução do direito internacional, evolução essa num sentido positivo, inexorável da agenda internacional em direção a objetivos que são, obviamente, compartilhados pela sociedade brasileira.

Enfim, são temas muito complexos, cuja inserção no contexto das negociações comerciais provocam essas preocupações no intuito de propósitos protecionistas, mas que têm de ser amplamente debatidos e considerados – no caso, o Brasil e todos os países estão negociando a ALCA.

Graças ao cuidado que tiveram nossos expositores em se manterem no limite de tempo – agradeço a todos eles –, espero que tenhamos tempo para os debates com o público.

Devo antecipar que, enquanto os debatedores estiverem fazendo suas exposições, o público poderá formular perguntas por escrito a ser entregues às recepcionistas até o término da última exposição. As perguntas serão depois consolidadas pelo nosso relator. Espero que elas possam conduzir a uma interação bastante proveitosa com a platéia.

Gostaria também de aproveitar esta ocasião para assinalar a satisfação da Mesa, e acredito que da Câmara dos Deputados, com a grande presença de estudantes, de professores, enfim, do meio acadêmico de Brasília nos debates, o que mostra não só o acerto da iniciativa, como também nos dá – alguns de nós já têm hoje a responsabilidade de conduzir essas políticas – a certeza e a esperança de que no futuro teremos uma colaboração intensa nos desafios, nos debates; a participação de cada vez mais segmentos da sociedade brasileira, que estão ganhando uma compreensão bastante adequada da importância dos temas do comércio para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. É um registro que tenho muita satisfação em fazer.

Passo a palavra ao primeiro debatedor da sessão, Deputado Hélio Costa, que terá sete minutos para formular suas considerações.

HÉLIO COSTA – Muito obrigado, Sr. Presidente, Embaixador Seixas Corrêa. Imagino que, se os expositores tiveram quinze minutos e não conseguiram achar o tempo suficiente, o que pode fazer um deputado com sete minutos?

Gostaria de agradecer a participação. Aqui venho como Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Desde março deste ano estamos estudando detalhadamente a questão, não só do comércio exterior, mas, sobretudo, da relação do Brasil com os demais países do Hemisfério e a conveniência da participação do Brasil, já na data marcada de 2005, nesta grande união econômica que será a ALCA.

É importante estudarmos as conseqüências da entrada do Brasil na ALCA, o que representa e vai representar para a nossa economia a inserção nesse contexto comercial do Hemisfério. Se não nos ativermos a essa preocupação inicial, poderemos estar cometendo um sério engano.

Não vejo, até pelas discussões desta manhã neste seminário, que estejamos falando quase que exclusivamente com a certeza da participação do Brasil na ALCA. Ainda não se apresentou aqui esta pergunta: devemos ou não devemos? Devemos em 2005 ou devemos um pouco mais tarde? Como é que vamos participar realmente? Estamos preparados para participar?

Realizamos inúmeras audiências públicas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; trouxemos o Ministro Celso Lafer, o Embaixador Seixas Corrêa, que coordena nossa reunião hoje, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, o Embaixador Graça Lima, empresários, jornalistas, professores, economistas. Todos esses brasileiros, que estão envolvidos no processo da participação do Brasil na ALCA, foram à nossa Comissão para nos dar sua opinião, a fim de que pudéssemos avaliar a importância e principalmente a conveniência de atendermos na data imposta de 2005 a participação do Brasil.

Quanto mais nos aprofundamos nesses estudos, nessas audiências públicas, mais ficamos preocupados, até porque os disparates são enormes, as diferenças são muito grandes, a simetria é preocupante demais.

Quando imaginamos que neste mercado hemisférico os Estados Unidos, o Canadá e o México, por exemplo, representam mais de 80% do Produto Interno Bruto, e o Brasil representa apenas 7% do PIB, como vamos nos preparar para competir até 2005? Se eu me reportar às observações feitas pelos expositores Marcos Caramuru de Paiva e Mário Marconini, veremos que ainda temos de regulamentar o mercado do qual vamos participar competitivamente.

O Dr. Pedro Motta Veiga disse que somos vulneráveis, porque não temos regras trabalhistas e não temos como cumpri-las, e os acordos exigem o cumprimento dessas regras. Ainda não discutimos amplamente o que vamos fazer com nossos trabalhadores – e digo trabalhador mesmo; quando falo das profissões liberais, estou falando do médico, do advogado, do arquiteto, do engenheiro; todas elas são citadas aqui. Como o advogado vai fazer para prestar seu serviço nos outros países? O arquiteto vai mandar seu projeto pela Internet ou vai pessoalmente? Como o pedreiro, o eletricista, o trabalhador têxtil vão poder criar as fronteiras? Sequer entramos na análise do fluxo de pessoas. Como vamos fazer? Vamos acabar com os vistos de todos os países do Hemisfério? Será que os Estados Unidos concordam com isso?

São essas coisas que me deixam extremamente preocupado, porque não sentimos a garantia de que estamos realmente em condições de participar, que estamos preparados. Não sei se

chegaremos em 2005 com condições reais de competir, porque, quando temos uma empresa montada com dinheiro público e ela chega à proeminência internacional, consegue estabelecer-se no mercado internacional como empresa de primeira linha, a exemplo da EMBRAER, e vai ao mercado internacional expor seu produto, que é de primeira qualidade, simplesmente o Canadá diz: “*Messieurs, vous êtes très compétitifs!*” Aí nós somos muito competitivos. E ainda dizem que estamos utilizando recursos do governo para ajudar a empresa. Mas nos esquecemos de que todos os países do Primeiro Mundo fazem isso: o Canadá, os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, todos fazem a mesma coisa. Quando fazemos, somos muito competitivos.

O Brasil perde 1,2 bilhão de dólares por ano com a venda de soja no mercado internacional, porque a soja dos outros países está com o preço tão baixo, de tal maneira que também temos de jogar nossos preços lá embaixo. Por isso, perdemos um bilhão de dólares por ano.

Como vamos negociar tudo isso? Como vamos competir nesse extraordinário mercado internacional? De que forma vamos nos preparar? Somos os primeiros no mundo na produção de açúcar, de suco de laranja, de milho; somos o segundo em soja e frango abatido. Mas aí vêm as sobretaxas. Dos quarenta produtos que mais exportamos, principalmente para os países do norte, a média de impostos é de 35% a 40%; dos quarenta produtos que importamos do países do norte, a média de impostos brasileiros é de 14%. Há algo errado nisso.

Se produzimos aço bem, se produzimos suco de laranja bem, se conseguimos realmente excelência em alguns produtos, lamentavelmente, somos prejudicados pela sobretaxa de forma automática.

Isso é o que temos realmente de discutir nos próximos anos, de que maneira encontraremos o caminho para lidar com isso. Não podemos definitivamente esquecer os chamados problemas, as discussões dos subsídios que levaram os canadenses a criar a absurda divulgação internacional de que no Brasil havia a doença da vaca louca. Tivemos de passar por essa incrível pressão internacional, quando o Brasil talvez seja o único país do mundo que tem um rebanho todo vegetariano. Aqui era o único lugar onde não poderia definitivamente haver a vaca louca. No entanto, fomos acusados no mercado internacional.

Isso se deu porque o País, até três anos atrás, exportava quatrocentos milhões de dólares de carne bovina, e agora está exportando um bilhão e quatrocentos milhões de dólares de carne bovina. Portanto, passamos a ser muito competitivos – *too competitive*, como dizem os americanos, ingleses e franceses. Uma vez que somos competitivos, somos forçados a recuar.

Lamentavelmente, temos de abrir nosso mercado, nossas empresas, nosso país a todas as incursões internacionais, haja vista o mercado internacional de telecomunicações, conforme citado aqui. É um verdadeiro maná para as empresas internacionais que chegam ao País e investem bilhões e bilhões de dólares, com a certeza absoluta de que estão fazendo excelente negócio.

Contudo, imaginem que um único investidor no setor de telecomunicações do mundo, por exemplo, o Sr. Rupert Murdoch, decide investir no Brasil. Se abrirmos o mercado – está no Congresso Nacional proposta para que seja aberto o mercado internacional –, a compra das três redes de televisão do Brasil não causará o mínimo impacto na fortuna pessoal desse único investidor internacional.

Fico com essa preocupação, especialmente apresentando aos nossos competidores como vamos regulamentar essas questões trabalhistas, ambientais; quem vai regulamentar isso, se é o governo, se é o Congresso. O Congresso tem de ser mais prestigiado. Ainda agora, lamentavelmente, ele só serve para referendar acordos. É a primeira vez na história deste Congresso que estamos contestando um acordo internacional. Não é só por contestar. Queremos a

participação do Congresso não apenas para assinar, mas para discutir, para realmente levar a público um acordo internacional.

Como vamos fazer o cumprimento dessas leis trabalhistas, dessas leis ambientais, que forçosamente têm de ser cumpridas para que o Brasil possa participar de todos esses acordos internacionais?

São as minhas preocupações, Sr. Presidente.

Muito obrigado.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Agradeço muito especialmente ao Deputado Hélio Costa a importantíssima contribuição que fez a este debate. O deputado levantou questões de fundo e citou exemplos concretos que afetam especificamente o Brasil, os quais colocam em tela de juízo todo o contexto negociador internacional. Referiu-se às dificuldades que tem o Brasil, um país avançado dentro de um mundo em desenvolvimento, para penetrar determinados mercados e fazer frente a uma ordem que na verdade não foi feita nem é totalmente controlada por nós, mas em muitos aspectos nos apenas.

O deputado colocou em questão esses temas, manifestando o dilema com o que se defronta o Brasil diante desse quadro e o problema de como assegurar a competitividade de seus produtos e serviços: pela participação ou pela exclusão; pela proteção ou pela exposição à competição internacional. É muito importante ter esse justo equilíbrio presente em todo este processo de debates.

Com essa iniciativa, como com muitas outras que o deputado mencionou e recordou, o Congresso Nacional está tendo um papel fundamental e imprescindível no cenário brasileiro, dando-nos, inclusive, a oportunidade de trazer a sociedade civil mais diretamente para este debate, como é o caso de hoje e deste seminário, de que todos estamos participando com grande interesse.

Muito obrigado, deputado.

Concedo a palavra ao segundo debatedor, Sr. Murilo Celso de Campos Pinheiro, que também terá sete minutos para fazer suas considerações.

MURILO CELSO DE CAMPOS PINHEIRO – Muito obrigado.

Bom dia a todos. Para que não ultrapasse o tempo de sete minutos, já elaborei algumas considerações.

Com o objetivo de eliminar as barreiras alfandegárias entre os trinta e quatro países da América, promover a integração e se transformar no maior bloco comercial do mundo, com prazo marcado para ser implantada até 2005, a proposta de criação da ALCA continua com enormes indefinições tanto quanto os números que se apresentam: PIB de dez trilhões de dólares, população de setecentos e oitenta e quatro milhões de pessoas.

Inicialmente, poderíamos nos perguntar: a quem interessa a ALCA? Muito embora esteja oferecida na bela embalagem da modernidade e do mundo globalizado, claro está que a ALCA se trata de ótimo negócio para os Estados Unidos e grande ameaça ao povo latino-americano da forma como se apresenta.

Apesar do sigilo com que o acordo foi tratado nos últimos anos por aquilo que se conhece da minuta assinada em Québec, em abril último, é possível prever que um acordo dessa natureza significará grave piora das condições de vida nos países em desenvolvimento do continente.

A ALCA atenta contra a soberania das nações de economias mais frágeis ao impor total falta de regras que protejam seus cidadãos e suas indústrias; possibilitar o desenvolvimento social e tecnológico desses países e, ao mesmo tempo, liberar completamente o fluxo financeiro e assegurar propriedade intelectual.

Nessa imensa armadilha, observam-se cinco grandes problemas, já divulgados se não pela dita grande imprensa, ao menos pelos meios de comunicação alternativos: mercados de trabalho flexibilizados e precarizados – estabeleceram-se regras flexíveis no mercado de trabalho, possibilitando a manipulação e o controle dos custos trabalhistas de acordo com a necessidade momentânea do mercado; mercado financeiro desregulado – permitiu-se a livre invasão dos fluxos financeiros por meandros financeiros internos, a fim de capturar pequenas correntes de capital para engrossar os caudalosos fluxos expectativos das megainstituições financeiras; livre concorrência e livre monopólio – liberar os mercados, ainda que individuais, através da eliminação das barreiras comerciais e livres de concorrências nas compras governamentais, de forma a premiar os atores mais competitivos; controle das patentes e *royalties* – prescreveu-se uma fiscalização rigorosa sobre patentes e *royalties*, a fim de preservar o avanço tecnológico e a qualidade dos produtos e serviços; investimentos livres de controles nacionais – determinou-se que é plena a liberdade das redes de investir, desinvestir, comprar, vender, transferir sem qualquer empecilho ou mecanismo regulador de origem nacional.

Para quem viveu nos últimos vinte anos sob as regras do famigerado *Consenso de Washington*, piorado pela escalada neoliberal dos últimos sete anos, não é possível ter ilusões sobre tal proposta.

O povo brasileiro tem amargado nos últimos anos um modelo econômico excludente, que piorou todos os índices de medição das condições de vida, gerou arrocho salarial, agravou o desemprego, desmantelou a indústria nacional, vendeu empresas públicas a preços irrisórios e colocou em risco a prestação de serviços essenciais.

A crise energética que atravessamos neste momento é o exemplo mais claro dessa situação. Se a globalização é um fato, a inexistência de regras para o convívio civilizado no planeta não o é. A ALCA não é uma fatalidade, e é preciso que nos organizemos e nos mobilizemos contra a proposta tal como está. Negociar alterações de detalhes relevantes de nada servirá, se ao final a Nação for obrigada a aceitar esse despautério.

Contra a uniformização da legislação trabalhista ambiental. Nossa legislação precisa de maior proteção para o trabalhador manter o poder normativo da Justiça do Trabalho e a unicidade sindical, aumentando a autonomia sindical e as garantias contra as demissões imotivadas. Em qualquer acordo que venha a existir, a regra básica é: abertura do fechado mercado americano em troca do já aberto mercado brasileiro.

Legislação profissional e de serviço. O serviço de engenharia no Brasil tem uma das mais modernas, abertas e inteligentes legislações do mundo. O princípio é simples: para trabalhar no Brasil é preciso que o profissional seja habilitado junto aos Conselhos Regionais. E a nossa garantia da qualidade do serviço de engenharia deve ser mantida e fortalecida em qualquer contexto de ação internacional. Ela garante a reciprocidade e impede que leigos atravessem o Atlântico e se convertam em engenheiros quando cheguem ao Brasil.

O Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo defende a construção de um modelo de desenvolvimento econômico, social, científico, tecnológico e cultural alternativo. Ciência, tecnologia e inovação no mundo contemporâneo são sinônimos de poder. Os engenheiros e profissionais da área tecnológica que perpassam todas as cadeias produtivas do país são decisivos

nessa sociedade do conhecimento para modernizar e democratizar o sistema produtivo do Brasil e da América Latina. O desafio atual é construir uma sociedade instruída e empreendedora, mostrando que é possível e exequível eliminar a miséria e a pobreza. Ampliar as fronteiras de trabalho e emprego para todos os brasileiros significa mais infra-estrutura: água, saneamento, moradia, alimentos, energia, transportes, saúde e meio ambiente saudável, ou seja, engenharia pública.

O Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo defende ainda que o respeito à implantação do capítulo constitucional dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, dos Direitos Sociais, em particular o art. 7º, Direitos dos Trabalhadores, são pressupostos decisivos para a construção de uma nação moderna e justa. Incluir os excluídos é responsabilidade cotidiana de todos. Nada disso será possível se o País for signatário de um acordo subserviente e absolutamente desigual como a ALCA.

Na Carta de São Pedro, documento simples do “Primeiro Congresso Estadual Trabalho, Integração e Compromisso”, realizado no município paulista de São Pedro, em agosto último, o Sindicato defendeu, em relação à ALCA, os interesses nacionais dentro do processo dinâmico da globalização.

Para que isso seja possível, propomos intensa discussão pela sociedade organizada e o Congresso Nacional. Apoiamos a proposta de um plebiscito, tese também defendida pelas centrais sindicais no âmbito do Cone Sul. Ressaltamos, ainda, que é vital o respeito aos princípios fundamentais da Constituição Federal, que defende que o Brasil busque a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Para finalizar, gostaria de sugerir, em nome do Sindicato dos Engenheiros, mecanismos de autofinanciamento para o desenvolvimento econômico e social de todos os países-membros do bloco. A sugestão é justificada pelo fato da existência de profundas diferenças culturais e de padrões sociais de gerações de capitais. A idéia refere-se à formação de três fundos com recursos provenientes dos resultados positivos auferidos pelos países-membros do bloco.

Os recursos acumulados deverão custear investimentos obrigatórios, a saber: fundo social internacional, educação, habitação e combate à miséria; fundo de meio ambiente, também internacional, de preservação e recuperação; fundo de pesquisa e tecnologia, também internacional; pesquisas e plantas industriais.

Por fim, agradecemos ao Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Marcos Cintra o convite. Aproveitamos para colocar à disposição desta Casa de Leis, à disposição dos engenheiros do Estado de São Paulo a continuidade do debate das questões de interesse nacional por intermédio do Sindicato dos Engenheiros, que atualmente representa, no Estado de São Paulo, cento e setenta mil engenheiros.

Muito obrigado.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Agradeço ao Dr. Murilo Celso de Campos Pinheiro a importante contribuição ao nosso debate. S. Sa. trouxe-nos uma dimensão política extremamente significativa, um marco sobre o qual o tema do comércio internacional, em geral, e o da ALCA, em particular, têm de ser debatidos e acompanhados pela sociedade brasileira. Mostra o acerto, mais uma vez, de mecanismos de participação social e de debates como este, promovido pela Câmara dos Deputados, para que possamos, os negociadores brasileiros e o Congresso, que legítima nossas funções negociadoras, como bem lembrou o Deputado Hélio Costa, estar

perfeitamente sintonizados e informados sobre as diferentes tendências existentes na sociedade brasileira.

Antes de passar a palavra ao próximo debatedor, quero assinalar, com muita satisfação, a presença entre nós do Líder do PFL, Deputado Inocêncio Oliveira, que veio trazer sua contribuição para este debate. Muito obrigado, Deputado Inocêncio Oliveira.

Concedo a palavra ao Dr. Kjeld Jakobsen, que disporá também de sete minutos para suas considerações.

KJELD JAKOBSEN – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, senhoras e senhores, agradeço também o convite.

O tema *livre-comércio* pressupõe acordos comerciais com base nas regras de mercado, na desregulamentação. Portanto, sugere o mínimo de regras. Na realidade, não é assim. O acordo do NAFTA tem mais de dois mil artigos e as regras da OMC/GATT não sei quantas são, mas seguramente ultrapassam algumas centenas.

O que está em discussão não é a eliminação de regras, mas a criação de novas regras, seu mérito e a quem elas beneficiam.

Se olharmos o resultado da nossa balança comercial, particularmente levando-se em conta as apresentações de três Ministros de Estado ontem, que utilizaram praticamente todo seu tempo descrevendo e criticando o protecionismo dos países desenvolvidos, torna-se claro que as regras estabelecidas até o presente momento não nos foram favoráveis. É natural que isso ocorra, porque estamos tratando de um processo negocial entre fortes e menos fortes. E a negociação da ALCA é uma boa oportunidade para mudar essa política.

Vou tentar fazer comentários muito rápidos sobre cada um dos temas sugeridos neste painel, que, aliás, é um dos mais amplos, do ponto de vista de conteúdo, mas antes quero fazer um registro.

O Ministro da Agricultura disse ontem que, se os Estados Unidos e a União Européia não abrirem seu mercado agrícola, não haverá nem ALCA nem acordo com a União Européia. Se na próxima reunião da OMC, em início de novembro, não houver uma linguagem adequada sobre agricultura, também não haverá nova rodada. Concordo em parte, mas essa mesma dureza em relação à ALCA e à União Européia deveria ser aplicada particularmente na reunião de Doha, porque vai ser essa linguagem, adequada ou não, que vai balizar aquilo que a União Européia e os Estados Unidos estão dispostos a conceder nos respectivos acordos regionais.

Se não houver uma linguagem adequada ou satisfatória na OMC, já sabemos o que será apresentado mais adiante. Podemos dizer de antemão se queremos ou não prosseguir nessas negociações.

A postura da Central Única dos Trabalhadores em relação à ALCA é extremamente crítica, porque não vemos qualquer possibilidade de vantagem para o Brasil.

Com relação aos temas deste painel, quero acrescentar mais alguns elementos.

Primeiro, a ALCA é uma extensão do NAFTA. Quem diz isso são os técnicos do próprio governo norte-americano, que a tratam dessa maneira. A proposta do capítulo sobre investimentos, apresentado agora no ALCA, é a cópia fiel do capítulo 11 do NAFTA, que também diz respeito a investimentos, que, por sua vez, inspirou as fracassadas negociações do acordo multilateral de investimentos, que, também, por sua vez, é uma cópia do acordo comercial de investimentos anterior entre os Estados Unidos e o Canadá.

Esse acordo de investimentos não serviu para os países da OCDE, porque era extremamente draconiano do ponto de vista da proteção que dava às empresas multinacionais, passando por cima das respectivas legislações nacionais. Se não serviu na OCDE, por que nos serviria? Na verdade, esse acordo é uma proposta que protege, acima de qualquer coisa, os investimentos das empresas multinacionais, ou seja, introduz-se, através de regras, um verdadeiro capitalismo sem riscos.

O próprio governo canadense diz que não assinaria novamente um acordo como esse, da mesma forma como assinara anteriormente com o NAFTA. E tem razão. Há um processo sendo movido contra o governo canadense pela UPS – todos já devem ter ouvido falar; trata-se da empresa que entrega pequenos pacotes, envelopes e correspondências –, porque o correio canadense é estatal. Portanto, seria uma concorrência desleal com a UPS, que é uma empresa privada.

É muito provável que a UPS venha a ganhar essa causa. O que restaria ao governo canadense fazer seria privatizar a empresa de correios. Sem entrar no mérito se a privatização é boa ou não, acho que quem deveria decidir se o correio canadense deve ser privatizado é o povo canadense, e não uma empresa multinacional norte-americana ou de qualquer outra origem.

Em relação aos serviços, já sabemos que esse assunto é bastante complexo. Tivemos alguns exemplos do que significa a desregulação de setores essenciais na área de serviços, como o de energia elétrica. Há falta de energia elétrica na Califórnia, para não citar nosso próprio caso. É preocupante.

Também não podemos concordar com a introdução, como se pretende fazer na ALCA, do tema *educação e saúde*, além do serviço de água, que é um bem essencial.

Em relação às compras governamentais, as negociações agora são se os governos estaduais e municipais também devem ser incluídos, o que significa que, em relação aos governos federais, há um certo consenso. Pergunto: Para que fazer essa concessão? Será que alguém imagina que vamos poder participar do programa espacial norte-americano ou do projeto Guerra nas Estrelas? Alguma empresa brasileira terá esse direito?

A FAB vai renovar sua frota de aviões supersônicos. Possivelmente, isso venha a ocorrer antes de qualquer conclusão de negociação da ALCA. Mas, se fosse mais adiante, para que oferecer essa oportunidade se temos condições de atender aqui, gerando tecnologia e investimento? Estamos falando de recursos públicos, que é o meu, o seu, o nosso imposto. Acho que temos, no mínimo, o direito de opinar sobre onde o imposto que pagamos deve ser investido, se em nosso benefício ou no de outros.

Sobre o tema trabalhista e ambiental. Trata-se o tema *comércio* como se fosse uma ciência absolutamente exata em matemática, como se ela não tivesse nenhuma relação com aspectos sociais ou qualquer outro. Isso se desmente por si só pelo episódio dos medicamentos genéricos e toda a polêmica que houve na Organização Mundial do Comércio em relação à fabricação deles no Brasil e na Índia. A depender do resultado dessa discussão, estaríamos falando da vida de milhões de pessoas infectadas pelo HIV. Portanto, o tema *comércio*, nessa questão, não é uma ciência exata, mas tem muito a ver com a vida das pessoas. É justo que se discuta pelo menos o tema *ambiental*, que também lida com a vida das pessoas, e as questões trabalhistas da mesma forma.

O que me preocupa é que, ao se falar sobre respeito aos direitos humanos e trabalhistas, assim como sobre comércio, a bandeira da soberania nacional sobe extremamente rápido. Mas quando se trata de outros temas, às vezes fica no meio do mastro.

A posição do governo brasileiro é que normas trabalhistas devem ser tratadas exclusivamente na Organização Internacional do Trabalho. No entanto, este mesmo governo aceitou tratar o tema *propriedade intelectual* na OMC, quando o local correto para tratar da questão seria, dentro dessa mesma lógica, a Organização Mundial de Propriedade Intelectual, por coincidência, com sede também em Genebra.

Portanto, há forte vínculo entre os acordos comerciais e os trabalhadores, que não é considerado, sob a justificativa de não se criarem novas barreiras protecionistas, como se a criação de novas barreiras protecionistas não pudesse ocorrer, inclusive, unilateralmente.

Na verdade, o fortalecimento do processo multilateral pressupõe, no mínimo, a discussão dessa proposta. Quando um setor é prejudicado por um acordo comercial, não são apenas os empresários daquele setor que são prejudicados, mas também seus empregados, porque perdem o emprego ou este é precarizado em função das dificuldades econômicas que passam a ser enfrentadas. Nunca se faz essa avaliação.

Desde o início do debate da ALCA, reivindicamos que se criasse um grupo de trabalho não sobre normas de trabalho, mas para avaliar o impacto da ALCA sobre o mercado de trabalho, particularmente na América Latina e no Brasil, na eventualidade da assinatura de algum acordo. Isso nunca foi aceito. Na verdade, mal se avaliam as perdas das empresas, salvo pesquisas elaboradas eventualmente pelas próprias empresas.

Se não se discute a avaliação de quais são as empresas que ganham e perdem num processo como esse, muito menos discutem-se os efeitos desses acordos sobre o emprego, não somente na quantidade, mas também na qualidade. No caso do Brasil, estamos falando do interesse indireto de praticamente setenta milhões de pessoas, que compõem nossa população economicamente ativa e que não estão fazendo parte desse debate, a não ser marginalmente. Portanto, emprego e comércio é um aspecto.

Por outro lado, não podemos aceitar a degradação das condições de trabalho para aumentar a competitividade, como ocorre nas maquiladoras mexicanas e nas zonas francas de exportação da América Central, de regiões africanas e da Ásia.

Em Bangladesh, por exemplo, a propaganda que o governo local faz para atrair investimentos para sua zona franca de exportação é a de que lá é proibida a existência de sindicatos, são proibidas as greves e não há legislação trabalhista a cumprir; ou seja, é praticamente o equivalente à revogação da Lei Áurea.

Então, é evidente que tem de ser estabelecido um patamar mínimo de proteção do lado mais fraco – no caso, os trabalhadores –, um patamar mínimo até mesmo de competitividade em âmbito mundial.

O mesmo tem de ocorrer em relação ao meio ambiente. Não podemos permitir que este seja degradado como forma de aumentar a competitividade e reduzir os custos. Portanto, é preciso definir regras.

Se é correto vincular o comércio a normas trabalhistas, e entendo que é – inclusive, no MERCOSUL existe a Declaração Sociolaboral e uma Comissão Tripartite Sociolaboral para acompanhar o seu cumprimento, na União Européia existe a Carta Social, no NAFTA existe o acordo trabalhista paralelo –, parece-me bastante razoável que se criem mecanismos como esses.

Não estou defendendo isso para a ALCA. Para nós, a ALCA é igualmente ruim com ou sem a introdução de normas de trabalho no seu acordo. Se na nossa avaliação – caso ela esteja correta – a ALCA vai destruir empregos no Brasil, de que adianta a existência de uma norma que

estabeleça ser obrigatória a negociação coletiva se estamos falando em trabalhador desempregado? Esse direito não o ajuda muito.

Portanto, no que diz respeito ao comércio, temos de discutir sua relação com o desenvolvimento e, conseqüentemente, com a geração de empregos e a preservação de direitos. E as normas básicas da OIT que foram citadas simplesmente são patamar mínimo para preservar esses direitos, não implicam necessariamente sanções. Poder-se-ia trabalhar de outra forma, além do próprio simbolismo da sua normatização como maneira de reforçar o cumprimento dessas normas, mas também outros tipos de sanções, que nós chamaríamos positivas, ou seja, de estímulo ao comércio daqueles países que cumprem essas normas, ou então condições de prazos para que os problemas sejam solucionados antes de qualquer um ser prejudicado devido a problemas que, evidentemente, não foram gerados pelas condições econômicas de hoje.

Por último, a questão que acho que deixaria aqui: a quem interessam esses acordos? A quem interessa a ALCA e tantos outros? Aos trabalhadores, às empresas ou aos consumidores? A quem?

Do meu ponto de vista, esses acordos, se elaborados, têm que interessar à maioria da sociedade. E nós, trabalhadores, não queremos ser, mais uma vez, os perdedores nesse processo. E a maneira que achamos adequada para que a maioria da sociedade possa dizer se aceita ou não determinados acordos com implicações dessa magnitude seria através de um plebiscito. Isso é o que temos defendido. Se chegarmos à elaboração de um acordo como a ALCA, com a dimensão e com as implicações que tem, que, além de ser ouvido, muito ouvido, o Congresso Nacional, também se possa ouvir o conjunto da população, por intermédio de um plebiscito.

Obrigado.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Muito obrigado, Sr. Kjeld Jakobsen.

Nós ouvimos uma apresentação muito importante, muito bem substanciada a respeito dos temas das negociações comerciais em geral.

Sr. Kjeld Jakobsen tem razão quando chama atenção para o fato de que, nas próximas negociações, em Doha, serão lançadas as bases para uma nova rodada. Não se está usando esse termo mas, enfim, é uma rodada de negociações multilaterais globais, que vão ser determinantes, porque vão fixar os parâmetros sobre os quais as próprias negociações da ALCA e, no caso, as negociações com o MERCOSUL e a União Européia vão desenvolver-se. Nós temos muita consciência disso, e é importante termos isso presente, para que, na fase pós-Doha, possamos avaliar e fazer, inclusive, um debate semelhante a este, com todos os segmentos nacionais, para avaliar o tom que deve ser dado, em função disso, às negociações com a OMC, às negociações na ALCA ou com a União Européia.

Depois da apresentação do Deputado Hélio Costa, que foi bastante ampla – S. Exa. abordou pontos políticos muito importantes a respeito desse debate –, ouvimos duas intervenções muito específicas, que refletem posições sindicais a respeito da ALCA.

Vamos ouvir agora o Dr. Roberto Teixeira da Costa, que terá sete minutos para nos contar o que dizem os empresários a respeito da ALCA.

Com a palavra o Dr. Roberto Teixeira da Costa.

ROBERTO TEIXEIRA DA COSTA – Bom dia. Gostaria, em primeiro lugar, de lamentar a discriminação contra os empresários nesta reunião. Não foi reservado nenhum espaço para os empresários aqui. Eu vejo queixas dos líderes sindicais etc. pela maneira como estão sendo

tratados. Mas querem discriminação mais odiosa do que em uma mesa como esta não haver lugar para o empresário? Isso realmente me coloca, desde o início, em uma situação de grande inferioridade neste debate, o que eu, absolutamente, não aceito.

De modo que, ao elogiar o trabalho dos deputados Aécio Neves e Marcos Cintra de realização deste seminário, gostaria de lamentar que eu tenha sido tratado com tal discriminação. Eu acho que ela não é pessoal, deve ser empresarial.

(Intervenção inaudível.)

ROBERTO TEIXEIRA DA COSTA – Exato. Há essa compensação.

De qualquer maneira, fico muito satisfeito com o seminário. Há bastante tempo, alguns dos senhores me acompanham no trabalho que eu venho fazendo. Eu tenho me preocupado muito com essa questão da disseminação dessa discussão sobre o que chamo de inserção internacional do Brasil. Acho que esse é um aspecto extremamente importante. E a nossa sociedade agora está acordando.

O Presidente da Mesa, o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, alertou muito bem para a presença importante da juventude aqui. Eu diria que a idade média deste auditório é extremamente estimulante. Confesso que esperava ver mais políticos aqui presentes, afinal de contas, era um seminário para políticos. Mas creio que os que estão aqui são extremamente representativos da Casa.

Aqui se disse que o debate é importante e até se falou na necessidade de se fazer um plebiscito. Eu, pessoalmente, como parlamentarista convicto, fiquei extremamente frustrado com a experiência plebiscitária no Brasil que derrotou o parlamentarismo. De modo que tenho sérias dúvidas sobre a sua eficácia.

As discussões que estamos tendo sobre a OMC, ALCA e a União Européia certamente vão afetar nosso futuro de uma maneira decisiva. Os depoimentos que ouvimos nestes dois dias devem ter enriquecido o conhecimento de todos que aqui estiveram. Mesmo para aqueles como eu, que já se vêm debruçando sobre o tema ALCA, MERCOSUL e Organização Mundial do Comércio, há sempre novas informações a registrar, novos ângulos a considerar. Eu diria que o papel do debatedor aqui hoje é mais realizar um debate entre os debatedores do que com os apresentadores, porque estes realmente fizeram as suas exposições com tanta competência que, tecnicamente, é muito difícil acrescentar algo a elas.

Talvez minha participação aqui seria para apresentar uma discussão sobre como eu veria a questão da ALCA no contexto empresarial. Isso não quer dizer nem implicar que eu queira ter uma visão alternativa da coalizão empresarial que vem tratando desse assunto desde 1996, dando uma importante contribuição nas discussões. Aliás, contrariamente ao que se disse aqui, que estaria havendo sigilo nessas discussões, eu nunca vi uma discussão tão aberta como a que envolve a ALCA, desde 1994, no Brasil. De modo que usar a palavra sigilo não é absolutamente aplicável a essa situação. A questão do MERCOSUL, sim, foi uma discussão onde a sociedade teve muito pouca participação. Mas em relação à ALCA, a sociedade tem sido muito ouvida.

Olhando a ALCA como um projeto que fosse oferecido a uma empresa da qual eu participasse do Conselho de Administração e tivesse que me posicionar, quais seriam as minhas reações? Essa é a contribuição que pretendo dar.

A primeira consideração que faria é saber se esse acordo iria melhorar, piorar ou manter igual a situação da minha empresa. No caso em pauta, a minha resposta é totalmente afirmativa. Depois de ouvir todos os argumentos que foram aqui apresentados, despindo-me de qualquer

preconceito, fico com a sensação de que negociar é preciso. A não-participação poderia implicar perdas significativas. Não podemos e não devemos tratar esses assuntos com emoção e sim com racionalidade.

Evidentemente, seria ideal, como aqui foi ontem indicado, que pudéssemos estar organizados com os demais países da região para que fizéssemos uma força muito maior no projeto negocial com a ALCA.

Aliás, originalmente, essa foi uma idéia que o Itamaraty e segmentos importantes da sociedade brasileira defenderam. Infelizmente, a conjuntura internacional não nos permitiu evoluir no sentido de criar o SAFTA, que era a idéia contrapartida do NAFTA, onde iríamos sentar à mesa de negociações, evidentemente, com a outra base. Os senhores estão acompanhando as dificuldades que temos com o MERCOSUL.

Portanto, não podemos partir de posições de total rigidez e admitir que somos incapazes de negociar um acordo que melhore a nossa posição competitiva. Tenho me rebelado muito quanto a esse complexo de inferioridade que temos, porque achamos que vamos sentar à mesa e no dia em que isso acontecer, vamos fazer um mau negócio. Absolutamente, não subscrevo isso. A sociedade brasileira amadureceu, estamos preparados e ninguém entra num jogo fazendo uma concentração de um mês. Todos têm que se preparar jogando. Não existe essa idéia de termos de levar mais dez anos nos preparando para isso. Isso não acontece. No mundo real, essa coisa é impossível!

Sabemos muito bem das restrições que temos enfrentado e que foram aqui exaustivamente discutidas. Certamente teremos muito maior chance de mitigar essas diferenças participando de um processo negocial do que jogando pedra do lado de fora.

É certo que a outra parte tem que fazer concessões. O Brasil fê-las durante as discussões do MERCOSUL e recentemente tem feito concessões adicionais à Argentina, criticadas por alguns segmentos da sociedade brasileira, mas importantes para preservar o MERCOSUL. Os alemães, com a força da sua economia, foram extremamente generosos na formação da União Européia, basta lembrar as grandes transformações que beneficiaram Portugal, Espanha e Grécia com a União Européia. Certamente americanos e canadenses foram concessivos nas discussões com os mexicanos, e estes também, quando negociaram com a União Européia um tratado comercial, receberam vantagens importantes neste processo negocial.

Portanto, minimamente, o que estamos pedindo aos Estados Unidos nas negociações não são concessões de grande relevância, mas simplesmente que retirem restrições. Isso já seria um grande avanço neste processo negocial. As discussões que se efetuarão em Doha e agora na confirmada rodada de negociações da OMC, serão de grande relevância para o Brasil. As discussões deverão correr paralelamente e são do nosso maior interesse. Mesmo que as modificações do pacto agrícola comum da Comunidade Européia não se alterem a curto prazo, quaisquer brechas que se abram serão importantes vitórias para o País.

Não podemos e não devemos esperar que as restrições e constrangimentos que hoje impedem a maior presença externa sejam resolvidas da noite para o dia. Será um processo gradual de vitórias conquistadas com grande denodo e persistência. Será uma luta permanente, mas temos que partir para essa luta. É preciso negociar para começá-las.

Como muito bem disse ontem o Presidente Aécio Neves, na abertura do seminário, a soberania não está na rigidez, mas na defesa dos nossos interesses. Mesmo olhando a ALCA com todas as possíveis reservas e restrições – algumas aqui apresentadas eu subscrevo integralmente –, é possível imaginar que o País fique em melhor posição competitiva para ser receptor de investimentos, muito embora esteja muito preocupado com a grande dependência do ingresso de

capitais para o fechamento do nosso déficit em transações correntes e com a inexistência de um mercado de capitais que permita às empresas mobilizar poupança interna. Venho defendendo isso insistentemente nos últimos anos. Agora mesmo estou coordenando um grupo, vamos preparar um programa mínimo para a criação do mercado de capitais para o Brasil. Não é possível este país desenvolver-se. Falamos de exportação, a ênfase na exportação é enorme, mas precisamos criar um mercado de capitais. Tiramos o Estado da economia, a poupança que o Estado fazia foi aniquilada. Precisamos ter um mercado de capitais onde as despesas possam buscar recursos, se não este país não vai sair do impasse. O mercado de capitais é tão importante para o futuro deste país como a exportação.

Entrando na ALCA, vamos ter melhores condições de atrair capitais e, quem sabe, condicionar a entrada de novas empresas que formem uma plataforma para que o Brasil exporte mais. Poderíamos estimular estas empresas para criarem essas plataformas exportadoras.

Convém não esquecer que, na eventualidade pouco provável de sair uma ALCA sem que o Brasil esteja representado, estaríamos correndo o risco de perder posição competitiva para outros países da região, que estabeleceriam uma relação mais favorável com os Estados Unidos.

Por tudo o que aqui ouvi e tenho registrado, acho ainda improvável que o Congresso americano conceda ao Presidente Bush uma autorização total para negociar todos os acordos comerciais. É mais provável – isso é uma opinião pessoal – pensar numa aprovação para acordos regionais ou mesmo bilaterais como o que vem sendo discutido com o Chile. Não tenho a menor idéia se isso é melhor ou pior para o Brasil. Não fiz a minha cabeça. Não sei se é melhor que existam acordos regionais ou um acordo de grande amplitude.

As reações dos segmentos, ontem indicadas pelo Paulo Sotero, a existência de grandes segmentos da sociedade americana de sindicatos que são contra qualquer acordo da ALCA são forte indicativo das dificuldades que o Presidente George W. Bush está enfrentando para aprovar o projeto do TPA.

É curioso lembrar aqui que os mexicanos conseguiram o NAFTA – o Paulo lembrou isso ontem – com um grande esforço de *lobby*. Os mexicanos foram para os Estados Unidos defender o NAFTA, fizeram relações de corpo a corpo com empresários, com segmentos da sociedade com os quais tinham relacionamento. A Igreja mexicana envolveu-se pessoalmente com a aprovação do NAFTA. Os bispos mexicanos iam até os bispos americanos da fronteira lembrar a importância do NAFTA como um projeto de interesse do México. Nós aqui estamos distantes. Por isso, acho muito difícil que a América do Sul não esteja mobilizada e seja aprovado um projeto dessa magnitude no Congresso americano.

E acho também curiosa a total falta de conhecimento. Se os sindicatos americanos estão preocupados porque acham que a ALCA vai tirar emprego dos Estados Unidos, para onde vão esses empregos? Deveriam vir para a nossa região. No entanto, os sindicatos aqui, como o Sr. Jakobsen acabou de mencionar em relação à CUT, são contra, porque acham que vão perder empregos. Esse é um jogo que todo mundo vai perder, lá e aqui. Confesso que não tenho alcance suficiente para poder solucionar esse grande impasse.

Finalmente, lembro, mais uma vez, Paulo Sotero. Recentemente, trouxemos um negociador mexicano do setor privado para falar na FIESP. Os mexicanos organizaram o chamado *quarto ao lado*, onde havia o governo, de um lado, e eles, do outro, negociando todo o processo do NAFTA. O Paulo lembrou ontem que existem vinte mil pessoas nos Estados Unidos envolvidas em um processo negocial como este. Se queremos ir para frente, certamente precisamos estar organizados,

mobilizados, a sociedade toda reunida para dar esse apoio, se não vamos ficar aqui nos lamentando que, realmente, somos um país do Terceiro Mundo.

Obrigado.

HÉLIO COSTA – Sr. Presidente, pela ordem.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Pela ordem, concedo a palavra ao Deputado Hélio Costa.

HÉLIO COSTA – Sr. Presidente, evidentemente, sem querer falar em nome do Presidente Aécio Neves e dos organizadores do evento, mas, como deputado, esclareço que nossas instalações não comportam à mesa mais do que sete participantes. Mas lembrarei, Dr. Roberto, uma história do empresário John D. Rockefeller, que chegou, numa manhã, para participar de uma reunião de diretoria do seu grupo empresarial. Um dos diretores, que estava à cabeceira da mesa, levantou-se e convidou-o para ocupar o lugar. O Sr. John D. Rockefeller disse: “Fique onde está, meu filho, porque onde eu me sento é que é a cabeceira da mesa”.

Sr. Presidente, terei que me retirar para presidir a reunião de hoje da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Com muito prazer, com muita honra, vou ceder meu lugar ao Dr. Roberto Teixeira da Costa.

LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA – Agora que as reivindicações empresariais foram atendidas, o Dr. Roberto Teixeira da Costa terá lugar à mesa. S. Sa. terá notado também que a Presidência deu-lhe mais tempo que aos demais debatedores, para que houvesse um certo equilíbrio. E S. Sa. o utilizou admiravelmente bem, como sempre faz. Creio que nos apresentou uma posição bastante clara e objetiva e que leva o nosso debate ao tema central, que permeia todo este seminário: o que é a ALCA, se devemos ou não participar da negociação e com que intensidade deve o Brasil empreender suas políticas em função desses objetivos.

Quero só fazer uma observação geral em relação a esse tema. Para efeito de simplificação, falamos aqui sobre a ALCA, algo que não existe. A ALCA é um processo *in fieri*, é um processo em negociação. Seria mais apropriado que falássemos na hipótese de uma ALCA. E essa é a postura com a qual o governo brasileiro vem trabalhando nessas negociações. Não imaginamos que possa existir uma ALCA predeterminada, predefinida ou pré-negociada. Estamos trabalhando para que ela atenda aos interesses dos diferentes segmentos da economia e da sociedade brasileiras.

O Presidente Fernando Henrique – eu queria ressaltar esse ponto – tratou disso com muita clareza no discurso que fez na última Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Québec. S. Exa. disse – acho que todos recordarão – que o Brasil negociará de boa-fé e participará de todo o processo. E assim tem de ser feito, porque uma atitude de exclusão do Brasil seria negativa e incompreensível, tendo em vista a inserção no mundo de nossa economia e, enfim, de nossos fatores sociais, de nossos trabalhadores e empresários.

Vamos ver, no final, o que vai acontecer. Se essa negociação for boa, será aprovada pelo Brasil. Se não for boa, não será aprovada. Inclusive, há proposta veiculada, aqui recordada, de realização de plebiscito. É algo que está ao nosso alcance. É uma possibilidade que poderá ser soberanamente decidida pelo Congresso Nacional.

Tecnicamente, esgotamos as nossas duas horas. Pergunto aos organizadores o que devo fazer. Temos várias perguntas muito interessantes. Acho que teríamos muito prazer em respondê-las. Qual a decisão?

O Deputado Marcos Cintra informa que devemos encerrar este painel agora, para que o atraso não seja cumulativo. Cada pergunta será transmitida a quem foi dirigida. Os expositores estarão disponíveis ao redor da sala de conferência. De toda forma, as perguntas serão todas incorporadas aos anais do painel.

Agradeço aos expositores, aos debatedores e à platéia a participação neste debate.

Está encerrada esta sessão.

Relatório do Painel 1 (24/10/2001)

Relator

Eiiti Sato

O Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, na condição de Presidente da Sessão, deu início aos trabalhos destacando as principais questões que seriam objeto de discussão pelos expositores, debatedores e, na medida do possível, pelos demais participantes do seminário. Entre outros aspectos, na sua introdução aos debates, o Embaixador Seixas Corrêa destacou o conteúdo estratégico dos temas a serem tratados na sessão para as negociações com vistas à implementação da ALCA e o fato de que, para a posição negociadora do Brasil, a questão dos serviços e os aspectos ambientais e trabalhistas constituem, primordialmente, um conjunto de itens de uma agenda *defensiva*, enquanto os problemas de acesso a mercados, notadamente agricultura e medidas *antidumping*, formam uma agenda *ofensiva* para o comércio exterior brasileiro. Conforme o Embaixador Seixas Corrêa, em larga medida, esse quadro configura os termos dentro dos quais deverão ser conduzidas as negociações não apenas com vistas à implementação da ALCA, mas também com vistas à inserção da economia brasileira nas demais instâncias regionais e globais.

1. O relato dos expositores

Os expositores, apropriadamente, elaboraram um painel dos principais parâmetros e referenciais tanto do ponto de vista institucional quanto político, dentro dos quais se movem os debates sobre a criação de uma área de livre-comércio abrangendo as três Américas.

Em sua exposição, o Embaixador Marcos Caramuru apontou seis desafios ou dificuldades que tornam as negociações sobre serviços uma tarefa bastante complexa:

1. O tema *serviços* é bastante amplo e há pouca definição em termos normativos e conceituais, com uma expressiva variação de setor para setor e de entidade para entidade;
2. Os dados disponíveis referentes ao comércio de serviços não são apenas escassos, mas são também pouco desagregados não possibilitando o melhor conhecimento do comportamento de muitos itens relevantes;
3. A existência de uma forte interconexão entre serviços e investimentos desperta mais interesse pelo tema *serviços*, mas torna também a discussão mais complicada;
4. Tal como em outras áreas, também nessa questão constitui fonte de dificuldade a pouca clareza na definição entre a jurisdição federal e as instâncias de autoridade estaduais;
5. Existe um considerável déficit institucional no que se refere aos instrumentos de regulação das múltiplas facetas dos serviços e das questões ambientais e trabalhistas. Nos países de economia mais madura esse quadro se apresenta significativamente mais favorável;
6. Há dificuldades no sentido de se estabelecer orientações definidas e distintas para as negociações de amplitude regional em relação às negociações multilaterais mais gerais.

Apesar dessas dificuldades, a negociação na área de serviços é inevitável, uma vez que mais de 60% da economia brasileira já se concentra nesse setor e, além disso, não apenas os

serviços financeiros, mas muitos outros estão fortemente interconectados com a agricultura e a indústria. Por outro lado, o Brasil possui considerável *expertise*, podendo competir internacionalmente com sucesso em vários campos da engenharia, serviços de comunicações, audio-visual, entre outros. Na visão do expositor, portanto, a área de serviços deve ser considerada não apenas um campo que envolve questões importantes a serem negociadas pelas inevitáveis implicações e desdobramentos para outros setores, mas também um campo de oportunidades em que há interesses variados para o desenvolvimento econômico do País e sua inserção na economia regional e global. As negociações com vistas à ALCA ainda têm se concentrado mais nas questões comerciais, enquanto a área de serviços tem sido tratada apenas de forma genérica e superficial, todavia as discussões ainda estão em sua fase preliminar e será inevitável que, na agenda de negociações, haja um aprofundamento das discussões sobre os itens de serviços. Entre esses itens, já se destacam as telecomunicações e os serviços financeiros, objeto de proposta americana para que sejam firmados protocolos específicos. De qualquer modo, as dificuldades ou desafios apontados devem servir de parâmetros para as futuras discussões e para uma possível montagem de uma estratégia de negociação mais ampla que inclua não apenas a perspectiva de uma ALCA, mas também o fortalecimento da posição brasileira no cenário internacional mais geral.

O professor Mário Marconini apresentou os aspectos relacionados ao comércio de serviços no plano internacional, que, no seu entender, condicionam as negociações tanto no plano multilateral quanto aquelas visando ao estabelecimento de um acordo de integração regional. O primeiro desses aspectos refere-se ao fato de que serviços é um tema relativamente novo, tendo sido incluído na agenda das negociações internacionais na Rodada Uruguai. Esse fato indica que, associado à diversidade de formas e instrumentos pelos quais os serviços são prestados, o conhecimento a respeito do assunto é relativamente precário, exigindo que estudos sejam realizados e haja maior clareza a respeito do tema.

Outro aspecto apontado pelo professor Marconini refere-se à diferença que existe em relação ao comércio de bens. No comércio de bens, as questões aduaneiras desempenham um papel central, enquanto a área de serviços é conduzida essencialmente por meio de tarifas, em grande parte administradas por conjuntos de normas e exigências que são específicas para cada setor. A liberalização no setor deve levar em conta fatores muito mais complexos do que aqueles envolvidos no comércio de bens. Não há tarifas alfandegárias, há normas e condições regulatórias que condicionam a ação dos agentes prestadores de serviços, isto é, o nível de abertura de um mercado em relação à prestação de serviços transfronteiriços não é definida por meio de tarifas de importação ou estabelecimento de cotas. Dependendo da área, essas restrições podem incluir limites à participação de capital estrangeiro, obrigatoriedade de abertura de informações ou exigências legais envolvendo diplomas revalidados de profissionais, residência fixa, etc. Na verdade, reconhece-se a existência de um patamar de restrições, que deve ser aceito internacionalmente, mas esse patamar é pouco preciso e varia bastante de setor para setor.

Pode-se dizer que o Brasil já é uma economia de serviços. Com efeito, como já mencionado anteriormente, mais de 60% do PIB brasileiro é gerado pela área de serviços. Apesar dos evidentes desequilíbrios regionais e apesar de boa parte desses serviços serem originários de atividades bastante rudimentares, muitos desses serviços são fortemente baseados em competências e especializações sofisticadas, apresentando grande potencial de exportação. Serviços bancários e financeiros, engenharia, serviços de comercialização e administração de supermercados são apenas algumas dessas áreas em que o Brasil tem revelado grande capacidade competitiva.

Uma dificuldade importante apontada pelo professor Marconini refere-se ao fato de que há ainda setores onde a regulamentação é precária, confusa ou inexistente, enquanto em

outros, como o bancário, a regulamentação é considerada pelos padrões internacionais demasiadamente restritiva. Esse é um quadro que deverá ser esclarecido nas negociações futuras, incluindo-se aquelas voltadas para a constituição da ALCA. A condição básica para as negociações é que, para cada setor, o Brasil apresente com clareza a situação regulatória.

O professor Pedro da Motta Veiga, o terceiro expositor da sessão, tratou das questões trabalhistas e ambientais relacionadas ao comércio. Essa questão também emergiu com mais destaque nos foros internacionais a partir da Rodada Uruguai, quando as chamadas questões de fronteira (especialmente tarifas e cotas de importação) passaram a dividir espaço nas negociações com os chamados novos temas (TRIPS, TRIMS, entre outros) e as barreiras não-tarifárias. A associação das questões ambientais e trabalhistas com o comércio, em grande medida, produziu divisões entre os países industrializados e os países em desenvolvimento nas negociações comerciais.

A alegação geralmente associada a essa questão é que os padrões trabalhistas constituem fonte geradora de condições de competitividade consideradas *injustas*. Desse modo, as discussões vão além das questões de fronteira e, em consequência, deveriam servir de justificativa para que instâncias internacionais pudessem intervir na ordem doméstica, forçando a implementação de padrões trabalhistas considerados *justos*. No caso de países como o Brasil, contudo, que possuem uma legislação trabalhista considerada bastante avançada, a atitude dos negociadores dos países industrializados, notadamente dos Estados Unidos, têm sido o de cobrar o cumprimento da legislação doméstica existente. Cada país deve fazer cumprir sua própria legislação. Os Estados Unidos devem fazer cumprir a sua legislação, o México a legislação mexicana e o Brasil as suas próprias normas legais. Obviamente, esse fato constitui uma fonte de vulnerabilidade considerável para os negociadores brasileiros, uma vez que as dificuldades de *enforcement* não se restringem apenas à aplicação de normas trabalhistas relativas a produtos exportáveis, mas a todas as questões que afetam a sociedade de uma forma geral. Na verdade, no País, há um sentimento generalizado de impunidade que se estende por todas as formas de ilícitos e, nesse quadro, a posição brasileira se apresenta igualmente frágil em instâncias negociadoras como a ALCA ou a OMC e no âmbito da Organização Internacional do Trabalho.

Por outro lado, o professor Motta Veiga também considera que as negociações sobre essas questões apresentam pontos de potencial convergência que permitem visualizar perspectivas de acordo. Um desses pontos refere-se ao fato de que as exigências relativas a cláusulas trabalhistas referem-se a itens como a proibição de emprego de mão-de-obra escrava, do trabalho forçado, de trabalho infantil ou da prática de discriminação racial ou de gênero. Essas são condições combatidas com vigor em países como o Brasil, sendo sua ocorrência claramente eventual e, para os efeitos de comércio exterior, realmente insignificante. Seria muito mais problemático se essas exigências de cláusulas trabalhistas para um *comércio justo* se concentrassem sobre questões como níveis salariais, tempo de serviço e outros benefícios associados ao emprego que, inevitavelmente, retirariam significativos fatores de competitividade de muitos países em desenvolvimento.

No que se refere às cláusulas ambientais, a precariedade dos acordos internacionais envolvendo comércio e meio ambiente tem feito com que as controvérsias surgidas sejam tratadas por meio dos mecanismos de solução de controvérsias do GATT e agora da OMC. Barreiras sanitárias e fitossanitárias não derivam de normas consolidadas, inclusive porque a maioria dessas questões são relativamente recentes. Num plano mais geral, as dificuldades de se estabelecer um regime internacional mais definido para o meio ambiente se manifestam, por exemplo, nos impasses em relação ao Protocolo de Kyoto.

Entre as conclusões apontadas pelo professor Motta Veiga, cabe destacar o fato de que essas questões já estão sendo objeto de discussão no âmbito regional e que as questões trabalhistas, apesar de seu aparente potencial de conflito, estão mais perto de se chegar a acordos razoáveis. Além disso, apesar de não serem totalmente infundadas as preocupações com possíveis protecionismos baseados em cláusulas ambientais e trabalhistas, aparentemente, o avanço das discussões deverá reduzir esses temores na medida em que essas discussões se concentrem mais nas questões fundamentais que, em larga medida, não afetam diretamente a competitividade dos países em desenvolvimento.

2. Os debatedores

O Deputado Hélio Costa foi o primeiro debatedor da sessão. Insistiu que a pergunta fundamental não tem sido respondida: participar ou não participar da construção da ALCA? Estaria o Brasil preparado para integrar um sistema hemisférico de livre-comércio?

Para o Deputado Hélio Costa, há muitas questões anteriores a serem respondidas. Algumas delas apontadas pelos expositores como, por exemplo, as dificuldades na regulamentação e implementação de regras trabalhistas apontadas pelo professor Motta Veiga. Outra ordem de dificuldade apontada é o enorme desequilíbrio entre as economias participantes que diminui drasticamente o poder de barganha do Brasil em relação aos Estados Unidos e ao Canadá. Essa disparidade é visível quando uma empresa como a EMBRAER consegue sucesso e, por essa razão, é acusada de ser *demasiadamente competitiva* pelo Canadá, porque a empresa canadense perdeu a concorrência para uma empresa brasileira. O deputado aponta questões tributárias que, no seu entender, reduzem as possibilidades de exportação de produtos brasileiros para o mercado norte-americano e, em certas circunstâncias, aviltam os preços dessas exportações, ocasionando perdas substanciais. Na avaliação do Deputado Hélio Costa “quanto mais nos aprofundamos nesses estudos (a conveniência de integrar a ALCA), nas audiências públicas realizadas, mais ficamos preocupados, até porque as disparidades são enormes, as diferenças são muito grandes, a assimetria é preocupante demais”.

O segundo debatedor da sessão foi o Sr. Murilo Celso de Campos Pinheiro, do Sindicato dos Engenheiros de São Paulo. Na sua apreciação, o projeto de criação da ALCA tem sido apresentado como um caminho para a modernidade em um mundo globalizado, no entanto, a pergunta fundamental a ser formulada é: a quem interessa a ALCA? No seu entender, “claro está que, na forma em que se apresenta, trata-se de um ótimo negócio para os Estados Unidos e uma grande ameaça para os povos latino-americanos”.

O Sr. Campos Pinheiro entende que há uma verdadeira armadilha para os países menos desenvolvidos, construída sobre cinco orientações problemáticas para esses países:

- 1) mercados de trabalho flexibilizados e precarizados;
- 2) livre invasão de fluxos financeiros;
- 3) liberalização unilateral de mercados;
- 4) estabelecimento de controle sobre a propriedade intelectual;
- 5) eliminação de controles sobre os investimentos externos.

Na sua avaliação, o Sr. Campos Pinheiro entende que o projeto de criação da ALCA não contempla satisfatoriamente as necessidades de desenvolvimento tecnológico do País, que deveria haver um plebiscito a respeito da participação do Brasil na ALCA e que fosse criado um fundo que funcionasse como mecanismo de “autofinanciamento do desenvolvimento econômico e social de todos os países-membros do bloco (os latino-americanos)”.

O terceiro debatedor da sessão foi o Sr. Kjeld Jakobsen, da Central Única dos Trabalhadores. Apresentou uma visão bastante crítica em relação ao projeto de criação da ALCA. Na sua percepção a ALCA deverá ser uma extensão do NAFTA e, ao contrário do que seria de se esperar, livre-comércio nessa acepção não significa desregulação: “o acordo do NAFTA possui mais de dois mil artigos e as regras da OMC/GATT... ultrapassam algumas centenas”. Nesse sentido, “o que está em discussão não é a eliminação de regras, mas a criação de novas regras e a quem elas beneficiam”.

Entre os pontos críticos indicados pelo Sr. Jakobsen, os seguintes podem ser relacionados. No que se refere aos investimentos, muito provavelmente o que deverá ser aplicado no caso da ALCA é o capítulo 11 do acordo do NAFTA, que protege abertamente a ação das empresas multinacionais e que foi rejeitado pelos países da OCDE por considerar uma cláusula verdadeiramente *draconiana*. A área de serviços, entendida basicamente como objeto de privatização, tem sido um bom exemplo do fracasso da orientação que deve prevalecer numa possível ALCA: no Brasil, a recente crise no fornecimento de energia e, mesmo nos Estados Unidos, o caso da crise das companhias elétricas do Estado da Califórnia. Assim sendo, o fornecimento de serviços essenciais como saúde, educação e abastecimento de água não deveriam ser incluídos nessas negociações.

O Sr. Jakobsen foi o único participante da mesa que tratou especificamente da questão das compras governamentais e, também nesse campo, sua avaliação é bastante crítica. Considera que, aparentemente, as discussões correntes sobre esse tema referem-se basicamente às instâncias estaduais e municipais, sugerindo, portanto, que já existe um consenso quanto às compras a serem efetuadas pelo Governo Federal que devem incluir, por exemplo, a renovação da frota de aviões de combate da FAB. “Será que alguém imagina que vamos poder participar efetivamente do programa espacial norte-americano ou do projeto Guerra nas Estrelas? Alguma empresa brasileira terá esse direito?” pergunta o Sr. Jakobsen.

Em relação às questões ambientais e trabalhistas associadas ao comércio, além de insistir na necessidade de que sejam tratadas levando-se em conta os muitos aspectos sociais envolvidos, também apontou para a atitude contraditória de países como os Estados Unidos, que levantam a questão da precariedade das condições de trabalho como base de uma competitividade *desleal*, enquanto, por outro lado, estimulam a degradação do trabalho nas maquiladoras no México ou nas zonas francas de exportação da Ásia. Nessas áreas, conforme o Sr. Jakobsen, a condição para atrair os investimentos tem sido a inexistência de sindicatos, de legislação trabalhista que proteja os direitos do trabalhador e a proibição das greves.

No conjunto, o Sr. Jakobsen não vê nenhuma vantagem na implementação de uma área de livre-comércio e sugere a realização de um plebiscito, uma vez que uma iniciativa dessa natureza deve interessar a toda a sociedade.

A visão do quarto debatedor da sessão contrasta com a dos demais. O Dr. Roberto Teixeira da Costa primeiramente alegou não concordar com a possível realização de plebiscito, entre outras coisas porque, na sua avaliação, a experiência plebiscitária no Brasil havia sido um fracasso. Alega que, como parlamentarista convicto, viu o parlamentarismo ser derrotado no início dos anos sessenta, sem que houvesse um melhor conhecimento do que viriam a ser efetivamente presidencialismo e parlamentarismo. Os debates sobre a criação da ALCA, contrariamente ao que alguns participantes afirmaram, na sua avaliação, não têm sido fechados e restritos. Como outros setores, o meio empresarial tem participado ativamente desses debates quer em seminários quer em discussões mantidas nas páginas oferecidas pelo jornalismo econômico bastante ativo no País.

No entender do Dr. Teixeira da Costa, como empresário, a questão que deveria responder seria: caso o projeto da ALCA fosse oferecido a uma empresa da qual fizesse parte da direção que resposta deveria dar? Sua resposta é totalmente afirmativa. “Negociar é preciso, a não-participação poderia implicar perdas significativas; não podemos e não devemos tratar esses assuntos com emoção e sim com racionalidade”, argumenta.

Na avaliação do Dr. Teixeira da Costa, seria muito bom que a sociedade e as instituições estivessem preparadas e organizadas em condições consideradas ideais para iniciar ou conduzir qualquer negociação. Teria sido ótimo que a conjuntura internacional tivesse favorecido a formação de uma verdadeira associação sul-americana a partir do MERCOSUL. Isso não foi possível, no entanto, na visão do debatedor, o País não precisa alimentar o complexo de inferioridade que considera que sentar-se à mesa de negociação deverá significar, inevitavelmente, um mau negócio e além disso, “não existe essa idéia de termos de levar mais dez anos nos preparando para entrar no jogo”. Apesar de subscrever muitas das críticas levantadas pelos vários participantes do seminário, considera que a melhor maneira de lutar pela retirada de restrições é a participação ativa nas negociações tanto no âmbito multilateral mais geral da OMC quanto no plano regional, como é o caso da ALCA.

Um aspecto considerado pelo debatedor como de grande relevância para trazer mais solidez à economia brasileira é a constituição de um mercado de capitais mais eficiente na captação de poupança em condições de financiar o desenvolvimento e até mesmo as exportações brasileiras: “tiramos o Estado da economia, a poupança que o Estado fazia foi aniquilada, precisamos de um mercado de capitais...”. Essa seria uma condição que ajudaria a reduzir substancialmente os níveis de vulnerabilidade da economia brasileira tanto em relação a crises externas quanto em relação a iniciativas em curso no meio internacional.

A formação de sistemas regionais implica concessões e eliminação de restrições a serem feitas pelas economias maiores. Historicamente, isso teria ocorrido com a Alemanha em relação à Europa e até mesmo com o Brasil em relação ao MERCOSUL, não havendo, portanto, razão para acreditar que não deverá acontecer com os Estados Unidos em relação à ALCA. Apesar de tudo, argumenta o Dr. Teixeira da Costa, sabe-se que as negociações não serão fáceis e nem serão rápidas. No caso do NAFTA, lembra o debatedor, o arranjo se deveu em grande medida a um intenso trabalho de *lobby* feito pelos mexicanos, que envolveu até mesmo a igreja católica daquele país, numa mobilização ampla para convencer congressistas americanos a respeito da oportunidade da iniciativa. Por fim, se os sindicatos americanos e muitos congressistas estão preocupados com a ALCA por julgarem que esse arranjo deverá provocar a perda de empregos nos Estados Unidos, para onde deveriam ir esses empregos senão para os demais mercados de trabalho? Essa é ainda uma questão em aberto, uma vez que também aqui os sindicalistas estão preocupados com a perspectiva de que muitos empregos deverão ir para outro lugar.

3. Uma avaliação dos debates

De uma forma geral, muitos aspectos positivos do debate podem ser apontados. Em primeiro lugar, como foi destacado pelos participantes da Mesa, a iniciativa da Câmara dos Deputados no sentido de realizar o seminário é muito oportuna e, sob muitos aspectos, inovadora. A importância da interação do País com o meio externo é crescente e a participação mais efetiva do Poder Legislativo na formulação da política externa tornou-se uma necessidade, sendo muito apropriado que o debate das questões externas fundamentais se inicie antes que acordos internacionais e propostas específicas sejam formalmente apresentadas à consideração do Congresso.

Outro aspecto positivo de caráter geral que deve ser mencionado é o fato de que expositores e debatedores compuseram um painel bastante ilustrativo das questões envolvidas

nas negociações com vistas à construção da ALCA no que se refere ao tema da sessão. Ao confrontar percepções de especialistas, representantes de agências governamentais e de segmentos sindicais e empresariais, além dos próprios parlamentares, foi possível ter uma visão panorâmica bastante fiel do quadro político em que se inserem as negociações relativas à ALCA. Na verdade, o tempo destinado aos trabalhos da sessão foram claramente insuficientes para que os temas pudessem ser tratados de modo mais detalhado e, nesse sentido, cabe destacar a competência com que a sessão foi conduzida pelo seu presidente, o Embaixador Seixas Corrêa, que deu o equilíbrio e a objetividade necessários para que se extraísse o máximo proveito dos debates tanto para a Mesa quanto para o público.

Talvez em razão da exigüidade do tempo, a questão das compras governamentais praticamente não foi tratada nas discussões. Apenas o Sr. Kjeld Jakobsen fez referência específica a esse tema, que, aparentemente, deverá ocupar considerável parte das atenções dos negociadores no âmbito do projeto da ALCA. Por sua importância, esse tema mereceria uma discussão mais detalhada. Em grande medida, as compras governamentais são hoje um dos mais importantes instrumentos de política dos governos. Servem para estimular setores da economia em dificuldade e para promover a geração de competências nacionais em setores de importância estratégica. No caso do Brasil, alguns setores como a construção naval, por exemplo, que já revelaram dispor de capacidade tecnológica reconhecida, talvez pudessem ser revigorados por meio desse recurso.

Entre as sugestões ou conclusões que puderam ser extraídos dos debates cabe destacar:

- a) As questões relacionadas à área de serviços são bastante amplas e variadas, sendo muito difícil estabelecer uma orientação uniforme para todos os setores. Serviços financeiros, engenharia, telecomunicações, etc., são setores de atividade que possuem peculiaridades, marcos normativos e níveis de disponibilidade de dados muito variados, exigindo, portanto, a negociação caso a caso;
- b) Tanto o tema serviços quanto as questões trabalhistas e ambientais não podem ser tratados separadamente das questões comerciais e, principalmente, dos temas relacionados a investimentos;
- c) A inclusão de cláusulas trabalhistas não representam, necessariamente, fatores de redução de competitividade das economias em desenvolvimento, uma vez que os padrões incluídos geralmente referem-se a padrões como a proibição do trabalho escravo ou do trabalho infantil e não a níveis de remuneração, estabilidade do emprego ou quaisquer outros elementos que podem afetar diretamente os custos de produção. Trabalho escravo ou trabalho infantil são práticas condenadas e punidas no Brasil e em todos os países do Continente;
- d) É inevitável que os temas tratados no âmbito da sessão sejam objeto de negociação no âmbito do projeto de construção de uma área de livre-comércio no Continente, entretanto os limites das negociações deverão sempre levar em conta, de um lado, instâncias mais amplas como a OMC e arranjos mais gerais, como, por exemplo, os protocolos e acordos globais sobre o meio ambiente. De outro lado, deverão ser levados em conta também compromissos bilaterais e regionais mantidos com países e regiões não pertencentes ao bloco;
- e) Dois dos debatedores sugeriram a realização de um plebiscito para consultar a sociedade brasileira sobre a conveniência de o Brasil integrar a ALCA. Trata-se de proposta compartilhada por entidades sindicais internacionais e de outros países, sendo, portanto, uma tese a ser examinada e tratada politicamente pelas instâncias envolvidas com a implementação de ações externas.

Foto: Sônia



PAINEL 1 (24/10/2001). Murilo Celso de Campos Pinheiro, Pedro Luiz C. da Motta Veiga, Embaixador Marcos Caramuru de Paiva, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Mário A. Marconini, Deputado Hélio Costa, Kjeld Jakobsen, Deputado Marcos Cintra, Roberto Teixeira da Costa.

Foto: Sônia



PAINEL 1 (24/10/2001). Mário A. Marconini e Deputado Hélio Costa.

Uma percepção que pode ser extraída tanto dos debates dessa sessão quanto do seminário como um todo é o entendimento de grande parte dos participantes de que o projeto ALCA é um projeto do governo dos Estados Unidos. Muitas vezes a rejeição ao projeto ALCA é confundida com rejeição aos Estados Unidos. Por outro lado, outros parecem entender que a constituição da ALCA é inevitável e que, portanto, cabe apenas negociar o espaço que caberá ao Brasil nesse arranjo. Nesse quadro, torna-se difícil discutir as possibilidades mais objetivas para o País. Na verdade, o projeto da ALCA é um projeto a ser construído por todos os países do Continente. Na eventualidade do projeto ser implementado, obviamente, as diferenças na participação dos países estarão condicionadas pelas assimetrias de poder e pelas perspectivas de benefícios também assimétricos. No entanto, apesar da assimetria de poder ser evidente e indiscutível, na questão dos benefícios as oportunidades e riscos não precisam necessariamente pender sempre favoravelmente para o mais poderoso. Quanto mais amplas forem as negociações, mais variados serão os objetivos e interesses dos participantes. Por outro lado, as relações diplomáticas e comerciais com os Estados Unidos ao longo deste século sempre foram intensas, mesmo nos momentos em que se praticou uma *política externa independente*. O que está sempre em jogo é a qualidade dessas relações, que varia ao longo do tempo. Os Estados Unidos continuarão sendo parceiros de primeira grandeza para o Brasil com ou sem a ALCA. Acordos sobre comércio, serviços, investimentos e outras dimensões das relações Brasil/Estados Unidos continuarão a ser negociados independentemente da ALCA vir a existir. Além disso, essas relações também dependem do quadro geral da realidade política e econômica interna e externa. Em grande medida, por exemplo, as dificuldades ora enfrentadas pela Argentina influenciam negativamente a posição negociadora brasileira, uma vez que enfraquece o MERCOSUL e dificultam o fortalecimento da economia da região.

Finalmente, não está claro até que ponto os Estados Unidos realmente desejam a construção de uma ampla área de livre-comércio no Continente. Alguns sindicatos e setores industriais americanos têm-se manifestado contrários à ALCA. A autoridade necessária a ser concedida pelo Congresso ao Executivo americano para negociar o arranjo (*fast track*) tem sido objeto de controvérsia entre os congressistas e, mesmo que esse mecanismo de negociação seja aprovado, a aprovação poderá vir acompanhada de restrições tais que, virtualmente, retire o interesse do Brasil e de outros países na implementação da iniciativa. Historicamente, cabe lembrar que, nos anos imediatos ao fim da Segunda Guerra Mundial, o governo americano propôs à comunidade internacional a construção de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Apesar de ter sido um projeto elaborado pelo próprio governo americano, a iniciativa foi frustrada pelas forças políticas e econômicas daquele país, que, no Congresso, rejeitou a proposta expressa na Carta de Havana, que já contava com a adesão de dezenas de países. O caso mais ilustrativo e significativo para o tema em discussão neste seminário talvez tenha sido o episódio, em fins do século XIX, no qual o Secretário de Estado James Blaine tentou construir um arranjo regional muito semelhante à ALCA. Na carta enviada aos chefes de Estado do Continente, o governo americano convocava a realização de uma conferência continental com o objetivo de discutir:

PRIMEIRO. Medidas tendentes a preservar e promover a prosperidade dos diversos Estados americanos.

SEGUNDO. Medidas tendentes à formação de uma união alfandegária americana, sob a qual fosse promovido, tanto quanto possível e de forma lucrativa, o comércio das nações americanas.

TERCEIRO. O estabelecimento de comunicação regular e freqüente entre os portos dos diversos Estados americanos e com os portos de cada um dos outros Estados.

QUARTO. O estabelecimento de um sistema uniforme de normas alfandegárias em cada um dos Estados americanos independentes, para regular o processo de importação e exportação de mercadorias, taxas de direitos aduaneiros, um método uniforme de determinar a classificação e valor de tais mercadorias nos portos de cada país, e um sistema uniforme de faturas, e ainda a questão de saneamento e quarentena de navios.

QUINTO. A adoção de um sistema uniforme de pesos e medidas, leis de proteção e direitos de patentes, direitos autorais e marcas registradas de cidadãos de qualquer país em outro, e para a extradição de criminosos.

SEXTO. A adoção de uma moeda de prata comum, a ser cunhada pelo governo de cada país-membro, destinada a ser moeda legal em todas as transações comerciais entre os cidadãos de todos os Estados americanos.

A carta incluía ainda outros aspectos das relações continentais tais como a solução pacífica de controvérsias e, de fato, a Primeira Conferência Panamericana realizou-se em Washington, entre outubro de 1889 e abril de 1890. O resultado, porém, ficou muito aquém das expectativas de Washington. Pode-se dizer que o resultado mais concreto da conferência foi o estabelecimento da União Panamericana, um edifício que serviria de escritório de representação comercial para as Repúblicas americanas em Washington e que, cerca de meio século depois, veio a abrigar a sede da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Painel 1 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

A ALCA E O COMÉRCIO DE SERVIÇOS BRASILEIRO: NORMATIVA E INTERESSE

Mário Marconini

1. Introdução

1.1. Definição e conceito

Apesar de heterogêneos entre si, setores de serviços têm em comum a invisibilidade e a intangibilidade³⁴, aspectos que sempre dificultaram o trabalho de analistas econômicos, a começar por ninguém outro que o economista clássico Adam Smith, que em 1776 escreveu:

“O trabalho de um empregado doméstico... não agrega nada a valor algum... O valor de algumas das mais respeitadas classes de nossa sociedade é como o de empregados domésticos, improdutivos de qualquer valor, e não determina ou resulta em qualquer objeto permanente ou mercadoria vendável que dure depois de executado o trabalho. Nessa mesma classe, devemos incluir clérigos, advogados, artistas, palhaços, músicos, cantores de ópera, etc.”³⁵

O pensamento clássico, portanto, não julgava atividades outras que não agricultura e indústria relevantes para a contemplação econômica. Já que o trabalho de advogados, por exemplo, não era percebido como produtor de algo que pudesse ser armazenado, nenhuma riqueza podia tampouco advir desse trabalho; conseqüentemente, advocacia e atividades igualmente invisíveis e intangíveis não deveriam integrar a teoria econômica – regia a lógica de Adam Smith. Até Karl Marx concordava com tal apreciação, e não foi há pouco tempo que países outrora socialistas começaram a revisar seu conceito do setor terciário de forma a poder incluí-lo em suas contas nacionais.

O esforço para dar ao setor sua devida importância no cenário econômico começou no século passado, mas ainda existe um caminho a percorrer. Reconhecido inicialmente pela Escola Histórica Alemã como sendo o último estágio do desenvolvimento econômico³⁶, o setor

³⁴ Essa característica permeia a tal ponto o setor terciário que a revista britânica *The Economist* chegou a definir serviços como algo que “se pode vender, se pode comprar, porém não se pode derrubar em seu próprio pé”.

³⁵ SMITH, Adam. *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes*. Modern Library, New York, NY : February, 1994. Chapter 11.

³⁶ Friedrich List foi o primeiro acadêmico a reconhecer a importância de serviços no processo de desenvolvimento. BHAGWATI, J. “International Trade in Services and its Relevance for Economic Development”, *Xth Annual Lecture of the Geneva Association at the London School of Economics and at the Graduate Institute of International Studies*, Genebra, p. 7.

de serviços não seria visto dessa forma no presente século por aqueles que argüiriam que uma maior demanda por serviços ocorre também nos primeiros estágios desse desenvolvimento – devido à entrada, nesses estágios, de novos produtores no mercado.³⁷ Esse tipo de ênfase faria necessário classificar serviços de acordo com sua relação com o processo produtivo, o que ajudaria a determinar quais atividades especificamente integrariam o setor.³⁸ De qualquer forma, o resultado de mais de cem anos de reconhecimento da importância de atividades de serviços para o desenvolvimento econômico foi a caracterização do setor como um setor *terciário* – ou seja, que segue-se na ordem econômica aos setores *primário* e *secundário*. Apesar de ajudar, o termo *terciário* pode ainda nos nossos dias significar atividades distintas para analistas distintos.³⁹ A normativa da OMC veio ajudar também nesse ponto, como veremos abaixo.

No contexto internacional, o cerne do debate sobre o comércio de serviços refere-se à questão da vantagem comparativa e sua aplicação ao setor, nos moldes convencionados como *neoclássicos*.⁴⁰ A noção, aceita para o comércio de bens pela teoria neoclássica, de que diferenciais em custos comparativos e disponibilidade de fatores de produção determina vantagens comparativas entre países é de fácil aceitação para setores cujos elementos determinantes são claros e evidentes – como a abundância de capital físico e infra-estrutura no caso de serviços de transportes. Para alguns setores, no entanto, as correlações não são tão simples, dadas importantes diferenças entre bens e serviços. Serviços profissionais e financeiros, por exemplo, têm como característica um custo fixo relativamente alto e um custo marginal relativamente baixo devido à importância do aprendizado e da transmissão do conhecimento especializado nesses setores – algo que difere bastante do caso de bens e que dificulta o estabelecimento de paralelos sobre vantagens comparativas e/ou competitivas entre bens e serviços.⁴¹ A discussão sobre vantagens no comércio internacional de serviços vem, portanto, forçosamente evoluindo para uma metodologia de análise abrangente, que leva em

³⁷ BAUER, William & YAMEY, Basil. “Economic Progress and Occupational Distribution”, *Economic Journal*, Dezembro de 1951.

³⁸ Katouzian definiu serviços *novos* como sendo aqueles altamente sensíveis à renda nacional, tais como, educação, serviços médicos, entretenimento, turismo; serviços *antigos* como sendo aqueles cuja participação declinava na medida em que o país se desenvolvia, tais como serviços domésticos; serviços *complementares* como sendo aqueles que contribuíam para o processo de produção e crescimento, tais como os serviços de transporte e comunicações, bancários e de seguros. KATOZIAN, M.A., “The Development of the Service Sector: A New Approach”, *Oxford Economic Papers*, vol. 22, nº 3, 1970, p. 365-372.

³⁹ Ver COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El Acceso a los Mercados de Servicios: Desafíos y Oportunidades para América Latina y el Caribe*, por Mikio Kuwayama, Unidade de Comércio Internacional da Divisão de Comércio Internacional, Transporte e Financiamento da CEPAL, LC/R.1762, Santiago de Chile, 17 de novembro de 1997, p. 1.

⁴⁰ Ricardo fundamentava o conceito de vantagem comparativa em diferenciais de custos comparativos entre as nações. Os economistas suecos Eli Heckscher e Bertil Ohlin seguiram Ricardo e explicaram diferenças em custos, baseando-se em diferenciais em abundância de fatores de produção entre nações. Samuelson incluiria variações em recursos naturais e em capital humano à formulação original de Heckscher-Ohlin.

⁴¹ MARKUSEN, James R. *Trade in Producer Services: Issues Involving Returns to Scale, and the International Division of Labor*, Department of Economics, University of Western Ontario, London, Canadá, p. 1.

consideração elementos dos mais variados na composição da estrutura de competitividade do setor.⁴²

As estatísticas disponíveis constituem um outro fator complicador para a análise do comércio nacional ou internacional de serviços.⁴³ A começar pela disponibilidade heterogênea de setores nas contas nacionais dos países, as definições dos setores também oscilam entre as nações. O registro de atividades de serviços depende do meio de comunicação e até mesmo do tipo de transação – transações infirmas, por exemplo, não são captadas por nenhuma rubrica da balança de pagamentos. Outra fraqueza das atuais estatísticas é a de não registrar serviços que são incorporados a bens no processo produtivo, conquanto se estima que três quartos do valor de qualquer produto manufaturado hoje em dia referem-se a atividades de serviços como desenho industrial, vendas e publicidade.⁴⁴ Estudos recentes revelam também que de 60 a 80% das exportações totais de bens de países de alta renda são de fato relativas a serviços (20% no caso de países de baixa renda).⁴⁵ Problemas de classificação também existem dependendo da organização da produção: um programa de computador exportado como resultado de uma encomenda específica para um cliente individual registra-se como uma exportação de um serviço comercial, enquanto a comercialização *en masse* de um programa (por exemplo, Windows 98) é registrada como uma exportação de bens.^{46 e 47}

2. Parte I

2.1. A normativa internacional

Não foi até meados da década dos noventa, cinquenta anos depois do final da Segunda Guerra Mundial, que o conceito de comércio internacional se viu ampliado do ponto de vista normativo pela inclusão do comércio de serviços na pauta de temas compreendida pelo sistema multilateral de comércio. Até então, o comércio internacional fora entendido como o comércio de produtos, visíveis, tangíveis e transportáveis entre distintos territórios nacionais. Prova disso é que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o GATT, e as sete primeiras rodadas de negociações promovidas em seu âmbito, versaram sempre sobre disciplinas relativas ao comércio de bens, ampliando o âmbito normativo de forma a captar todas as medidas afetas a esse comércio, porém sem que nesse processo abarcassem o universo regulatório relativo ao setor terciário da economia mundial.⁴⁸

⁴² Para um panorama da literatura econômica sobre o comércio de serviços, ver HOEKMAN, Bernard & PRIMA BRAGA, Carlos A. *Protection and Trade in Services: A Survey*, Policy Working Paper, nº 1747, International Trade Division, The World Bank, Washington D.C., abril de 1997, e SAPIR, André & WINTER, Chantal. "Services Trade" em *Surveys in International Trade*, David Greenaway e L. Alan Winters, editores, Washington D.C., 1991.

⁴³ Ver UNCTAD. *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, publicação das Nações Unidas, Genebra, 1993, p. 9-20.

⁴⁴ THE ECONOMIST, Survey "The World Economy", Londres, 28 September 1996.

⁴⁵ FRANÇOIS, Joseph & REINERT, Kenneth, "The Role of Services in the Structure of Production and Trade: Stylized facts from a Cross-Country Analysis", *Asia-Pacific Economic Review*, vol. 2, p. 35-43.

⁴⁶ CEPAL, *op.cit.*, p. 3.

⁴⁷ Para mais sobre o tema de definição e conceito de serviços e comércio de serviços, ver MARCONINI, M. *A OMC e o Comércio de Serviços: Normativa Multilateral e Interesse Brasileiro*, Livro a ser publicado no segundo semestre de 2001 pela Editora Aduaneiras.

⁴⁸ O primeiro sinal dos tempos surgiu, quando o *Trade Act*, de 1974, nos Estados Unidos, dispôs que toda normativa que se referisse a comércio exterior deveria ser entendida como inclusiva do comércio de serviços – e não apenas do tradicional comércio de bens. Com base nisso, os Estados Unidos logariam incluir a palavra *serviços* no *Código de Compras Governamentais* e no *Código de Normas*, ambos

Apesar das negociações do NAFTA terem começado depois das negociações da Rodada Uruguai do GATT, o NAFTA foi o primeiro instrumento internacional a entrar em vigor com disposições aplicáveis ao comércio de serviços. Um ano depois, em 1995, entraria então em vigor o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, o GATS, como parte integrante do maior pacote de negociações jamais negociado na história da política comercial internacional: até mesmo o terceiro pé do tripé originalmente previsto para o sistema de Bretton Woods seria criado – a Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde então, vários acordos lograram introduzir disciplinas sobre serviços em seu âmbito, dentre eles o próprio MERCOSUL. A ALCA nesse sentido não se apresenta inovadora, sendo seu principal destaque o fato de constituir um primeiro instrumento potencial de disciplinamento das transações de serviços no Hemisfério americano como um todo.

Para entender melhor o que se pretende para o comércio de serviços com a ALCA, portanto, é imperativo compreender a lógica da normativa existente sobre o assunto. O GATS afigura-se como um bom começo por ser de fato o instrumento mais geral e global em sua aplicação, refletindo em suas disposições, como nenhum outro instrumento, as variadas e intrincadas diferenças políticas, econômicas e regulatórias existentes no mundo atual. No que segue abaixo, o GATS será abordado primeiro e de forma mais completa e detalhada, de maneira a permitir referências e comparações posteriores entre suas disposições e as de acordos negociados e concluídos nas Américas.

2.2. O multilateralismo da OMC

Dez anos atrás, o sistema multilateral do comércio começava a se preparar para o que seria o primeiro *grand finale*, da Rodada Uruguai.⁴⁹ As negociações que haviam começado em 1986 em Punta del Este tinham como data máxima o final do ano de 1990. Dos assuntos que mais preocupavam negociadores e seus respectivos governos, certamente o comércio de serviços destacava-se pela falta de perspectiva de uma conclusão satisfatória para todos. Não era de surpreender. O comércio internacional no setor terciário afinal houvera sido a causa de bastante truculência e hesitação, o que explicava o porquê de sua separação formal de outros assuntos tratados pela oitava rodada de negociações do GATT.⁵⁰ Hoje, seis anos depois da entrada em vigor da Organização Mundial do Comércio (OMC) e seus acordos, o mundo está em plena rodada de negociações sobre o comércio de serviços. Paradoxalmente, a inclusão do comércio de serviços na pauta de negociações não é sequer questionada, já que o tema é um dos poucos para os quais já existe um mandato de negociação – uma *built in* agenda que previa, para o ano 2000, o começo de uma nova rodada de liberalização.⁵¹

negociados durante a Rodada Tóquio – rodada que precedeu a Rodada Uruguai e teve lugar entre 1973 e 1979.

⁴⁹ A Declaração de Punta del Este estabelecia que a Rodada duraria quatro anos, e que, portanto, terminaria no final de 1990, em reunião ministerial na cidade de Bruxelas, Bélgica. A reunião teve de fato lugar, porém, constituiu um fracasso já que não foi possível obter-se acordo, sobretudo nos temas de agricultura e têxteis. O tema serviços, ainda que contasse com um acordo-quadro incompleto, poderia ter sido *finalizado* (a agenda de *unfinished business* seria certamente bastante grande nesse caso). A segunda tentativa de terminar a Rodada foi quando o então diretor-geral, Arthur Dunkel, circulou seu *draft* contendo projetos de acordo para todos os temas da Rodada, no final de 1991. A Rodada só terminaria no final de 1993, já então sob o comando de Peter Sutherland, que havia assumido como diretor-geral do GATT no começo do mesmo ano.

⁵⁰ O tema *serviços* foi incluído na Parte II da Declaração de Punta del Este, como forma de separá-lo de outros assuntos e não prejudicar o futuro das negociações sobre questões institucionais.

⁵¹ Art. 19, do GATS, § 1º.

2.3. Do GATT ao GATS

São muitas as semelhanças entre o GATS e o GATT. Como o GATT, o GATS é um acordo geral que se aplica ao comércio como um todo, com regras, princípios e até procedimentos gerais para a solução de controvérsias. Como o GATT, o GATS é um acordo bastante análogo a um contrato vinculante entre governos, e não meramente um criador de obrigações de melhores esforços. Como o GATT, países-membros (doravante, *membros*) aceitam as mesmas regras e princípios, têm, cada um, um voto e podem retirar-se com apenas um aviso de seis meses. Como o GATT, o contrato é de prazo indeterminado e membros aceitam os processos de consultas, arbitragem, solução de controvérsias e execução como vinculatórios. Como o GATT, regras só podem ser alteradas por consenso entre todas as partes e as obrigações assumidas por um membro representam um direito adquirido por um outro. Como o GATT, membros aceitam como um *pacote* os resultados do processo multilateral, plurilateral e bilateral de negociações sobre compromissos de liberalização.⁵²

O GATS encontra-se alicerçado em três pilares. O primeiro é o *quadro geral de obrigações*, um conjunto de vinte e nove artigos, divididos em seis partes, a saber: âmbito e definição, obrigações e disciplinas gerais, compromissos específicos (de liberalização), liberalização progressiva, disposições institucionais e disposições finais. O segundo pilar refere-se aos *anexos setoriais* (transporte aéreo, serviços financeiros e de telecomunicações) que tratam das particularidades de setores específicos, de suas “características de natureza técnica, econômica ou... regulatória”.⁵³ O terceiro pilar trata das *listas de compromissos de liberalização* assumidos pelos membros, mais de duas mil e seiscentas páginas de obrigações detalhadas individualmente por setor, os quais são também anexados ao GATS e dele formam parte integral.⁵⁴ No que se segue, e sempre tendo presente os três pilares do GATS, as principais características do acordo serão abordadas.

O GATS tem uma *cobertura universal* de medidas “que afetam o comércio de serviços”, assim como de setores de serviços. Além de tratar de todos os tipos de medidas e setores de serviços, o GATS logrou incluir todas as formas de comercialização, ou, no jargão *gatsiano*, *modos de prestação*, de serviços conhecidos no mercado internacional. Assim, o comércio cujo serviço cruza fronteiras, o tipo de comércio que é de fato análogo ao comércio de bens, também conhecido como *transfronteiriço* e característico de setores, tais como, os de transportes ou telecomunicações, é o primeiro modo a constar do rol de modos de prestação – a *prestação transfronteiriça*. Desde então, o GATS inova com relação ao GATT tradicional, e abrange também o comércio de serviços que ocorre quando o consumidor é quem se move – o *consumo no exterior*, o caso de serviços de turismo que requerem que o consumidor (turista) vá ao serviço (Taj Mahal), e não vice-versa. Outra inovação, esta até mesmo bem mais complexa

⁵² Sobre o aspecto “*joint venture*” do GATS, ver THE EUROPEAN COMMISSION, *GATS: The General Agreement on Trade in Services. A Guide for Business*, Office of Publications of the European Communities, Bruxelas e Luxemburgo, 1995.

⁵³ MARCONINI, M. “A Rodada Uruguai e o Comércio de Serviços” em *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 37, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), Rio de Janeiro, Outubro/Novembro/Dezembro de 1993, p. 49. Nessa rubrica poder-se-ia incluir também um número de Decisões Ministeriais sobre assuntos diversos, tais como arranjos institucionais, solução de controvérsias, negociações futuras em certos setores (serviços profissionais, financeiros, marítimos e de telecomunicações básicas) e o chamado “Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros”.

⁵⁴ Para uma análise bastante crítica desses compromissos, ver HOEKMAN, B., “Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services”, apresentado na Conferência do Banco Mundial, *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Washington D.C., 26-27 de janeiro de 1995.

e objeto de grande controvérsia durante os oito anos de negociação, refere-se à inclusão da comercialização através da presença de uma pessoa jurídica do prestador estrangeiro num determinado mercado nacional – a *presença comercial*, o caso do Citibank, por exemplo, que presta serviços ao Brasil e a brasileiros a partir de agências de sua subsidiária estabelecidas no próprio país. Finalmente, o GATS inova ao incluir também a prestação de serviços através da presença de pessoas físicas em mercados outros que os seus de origem – a *presença de pessoas físicas*, o caso de operários de construção ou advogados, por exemplo, que cruzam fronteiras nacionais para prestar serviços no exterior.

Os princípios de liberalização do GATS são semelhantes aos do GATT, porém também vão além desses em alguns aspectos importantes. O regime também é baseado no princípio da não-discriminação e prevê que, como regra, membros enviem esforços para não discriminar entre nacionais e estrangeiros (tratamento nacional – art. 16), nem tampouco entre outros membros (nação-mais-favorecida – art. 2º). O acordo define também o que é o princípio de acesso a mercados (art. 15), através de um artigo específico que o ancora nos modos de prestação. Uma grande inovação nesse contexto é que os princípios aplicam-se não apenas a serviços – o que seria análogo ao GATT. No GATS, os princípios aplicam-se a serviços e a prestadores de serviços, aqui compreendidos tanto pessoas físicas quanto jurídicas. Assim, tratamento nacional deve estender-se não apenas a um serviço tal como a concessão de um financiamento desde um banco nos Estados Unidos, porém potencialmente também a uma subsidiária desse banco que tenha estabelecimento no Brasil.

Um aspecto importante que ajuda a explicar porque o GATS conseguiu ter a adesão de tantos países que inicialmente se opuseram veementemente a sua criação é o seu *mecanismo de liberalização*. Apesar de conter princípios claramente tendentes à liberalização, o GATS não obriga, nem tampouco induz, membros a abrir completamente todos os setores de serviços. A liberalização, através da aplicação dos princípios de acesso a mercados e tratamento nacional, deve ser *progressiva*, rege o Acordo, e membros mantêm o direito de comprometer-se apenas em setores que resolvam (como resultado de um processo de negociações com seus parceiros) incluir em sua chamada *Lista de Compromissos Específicos*. Outro aspecto importante de como o GATS liberaliza mercados refere-se ao princípio da nação-mais-favorecida: o princípio foi mantido, porém membros tiveram, ao final da Rodada Uruguai, a oportunidade de especificar exceções onde gostariam de seguir discriminando a favor de determinados parceiros comerciais.

O sucesso do GATS deve-se também à forma como foi capaz de reconhecer certas realidades do comércio de serviços e adaptá-las à normativa multilateral. Assim, para setores, tais como os setores de serviços profissionais, o Acordo reconhece que medidas, critérios e procedimentos adotados por associações ou conselhos de classe que visam assegurar certos níveis de formação acadêmica e/ou profissional e a qualidade na prestação de serviços são necessárias e não constituem barreiras ao comércio de serviços *per se* – mediante o cumprimento de certos critérios especificados pelo Acordo.⁵⁵ Outro objetivo, o do desenvolvimento econômico nacional, é reconhecido em várias partes do Acordo, além de seu preâmbulo.

⁵⁵ A aplicação de medidas relativas a títulos de aptidão, normas técnicas e à outorga de licenças: deverá basear-se em critérios objetivos e transparentes, tais como, a competência e capacidade profissional; não poderá ser mais onerosa do que o necessário para garantir a qualidade da prestação do serviço; e, no caso de procedimentos relativos a licenças, não deverá constituir uma restrição *per se*. Tais critérios servirão também para a elaboração de disciplinas futuras sobre o tema. art. VI:4 do GATS.

Outro reconhecimento importante constante do GATS foi o de que certos setores de fato exibiam características que mereciam especial atenção. Assim, o Acordo tem alguns *anexos setoriais* – transporte aéreo, serviços financeiros, serviços de telecomunicações, cujo objetivo principal não é o de substituir o mecanismo de liberalização do Acordo-Quadro, mas, sim, o de esclarecer a aplicação de algumas de suas disposições a esses setores.⁵⁶

2.4. O regionalismo nas Américas

Desde que o NAFTA entrou em vigor em 1994, tornando-se o primeiro acordo de livre-comércio no mundo a conter disposições sobre o comércio de serviços, outros catorze acordos foram concluídos nas Américas que seguem, de alguma forma, o seu exemplo e ampliam o universo de comércio exterior na região para incluir o setor terciário. Assim, todos os trinta e quatro países que participam das negociações da ALCA são membros de pelo menos um acordo sobre o comércio de serviços no Hemisfério, sendo todos também membros da OMC e sujeitos aos direitos e obrigações do GATS.

A conclusão de acordos sobre o comércio de serviços no Hemisfério coincidiu em grande medida com um processo bastante saliente na região de abertura de mercados no setor – em particular através de privatizações e concessões de serviços públicos. Seria, no entanto, uma falácia atribuir aos acordos concluídos a façanha de haver promovido a abertura dos mercados regionais. O que os acordos têm proporcionado até agora é uma forma de congelar níveis existentes de abertura de maneira a impedir que países recuem em suas tendências aberturistas. O caso do Brasil é bastante ilustrativo. O nível de compromisso assumido pelo Brasil nos acordos da OMC ou do MERCOSUL sobre serviços, conforme refletido em listas específicas de compromissos, é claramente inferior à realidade da abertura ocorrida nos últimos anos, confirmando que a liberalização foi resultado das próprias iniciativas autônomas do governo brasileiro e não de alguma pressão sofrida em negociações de acordos de comércio.

Os dois acordos mais importantes do Hemisfério americano na área de bens também o são na área de serviços: o NAFTA e o MERCOSUL. Enquanto o NAFTA entrou em vigor em 1994, o Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL foi firmado em dezembro de 1997, sendo que o processo de implementação previsto em suas disposições ainda não foi formalmente iniciado. Os dois acordos têm mecanismos distintos de liberalização, o que faz com que representem duas alternativas para o processo a que se dispõe um futuro acordo sobre serviços na ALCA. Enquanto o Protocolo de Montevidéu reproduz, aprimora e aprofunda a estrutura e metodologia inerentes ao GATS, o NAFTA opta por outra estrutura e metodologia.

2.5. NAFTA

As negociações para a conclusão de um Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (abreviado NAFTA, em inglês) tiveram lugar no começo da década de noventa. Já em agosto de 1992, os governos do Canadá, México e Estados Unidos anunciavam a conclusão das negociações que produziram um acordo que, como no caso de seu predecessor entre o Canadá e os Estados Unidos, incluía disposições sobre o comércio de serviços em vários de seus capítulos. Assim, o capítulo 11 trata da questão de investimento; o capítulo 12, do comércio

⁵⁶ Em alguns setores, como o financeiro, de telecomunicações e de transportes marítimos, as negociações tiveram de continuar além do final da Rodada Uruguai, por falta de *resultados satisfatórios* em termos de abertura de mercados.

transfronteiriço de serviços; o capítulo 13, de telecomunicações; o capítulo 14, de serviços financeiros; o capítulo 14, da entrada temporária de pessoas de negócios. Outros capítulos, marcadamente os relativos a medidas relativas a normas, compras governamentais, propriedade intelectual e política de concorrência, monopólios e empresas estatais, também incorporam referências a temas afetos ao comércio de serviços.

Não são todos os capítulos sobre o comércio de serviços do NAFTA, contrariamente ao que se esperaria, que logram induzir o livre-comércio no setor. Em alguns casos, setores inteiros de serviços são virtualmente excluídos do âmbito de aplicação do acordo: os casos de serviços de transporte aéreo, de telecomunicações básicas e de transportes marítimos. Em outros casos, as disposições limitam a aplicação de um determinado tema, o melhor exemplo disso sendo o movimento temporário de pessoas, que se limita a certas classes de pessoas físicas (*business persons*). Já em alguns casos, o NAFTA foi além do que o acordo predecessor entre o Canadá e os Estados Unidos, dispondo sobre abertura para setores tais como o de transportes terrestres (excluído no acordo bilateral) ou para temas tais como o de propriedade intelectual. Finalmente, o verdadeiro ímpeto livre-cambista do acordo se revela em particular com relação ao setor de serviços financeiros.⁵⁷

De forma resumida, algumas das principais características das disposições do NAFTA que tratam do comércio de serviços são as seguintes:

- Aplicação de princípios tradicionais de liberalização e não-discriminação: tratamento nacional, nação-mais-favorecida e acesso a mercados;
- Possibilidade de estabelecer reservas com relação a medidas que não se conformem com os princípios de liberalização dispostos no acordo;
- Obrigação de listar medidas não-discriminatórias que, no entanto, restrinjam o número de prestadores de serviços ou as suas operações num determinado mercado;
- Mecanismo de catraca através do qual medidas de abertura aplicadas por um país-membro autonomamente serão automaticamente aplicadas ao comércio intrazona;
- Obrigação de eliminar dentro de dois anos quaisquer requisitos de cidadania ou residência permanente para o licenciamento ou certificação de prestadores de serviços profissionais;
- Obrigação de evitar abusos burocráticos na concessão de licenças ou certificados para profissionais;
- Estabelecimento de critérios para o desenvolvimento de normas para o exercício de profissões;
- Incentivo, por parte dos governos, de acordos de reconhecimento mútuo entre entidades de classe pertinentes nos respectivos países-membros;
- Acesso adequado e não-discriminatório a redes públicas de telecomunicação;
- Liberalização de serviços financeiros através de um standstill e da aplicação dos princípios de liberalização do acordo, sempre reservada a possibilidade de aplicação de medidas que assegurem a integridade e estabilidade do sistema financeiro (medidas prudenciais);
- Facilitação da entrada de pessoas de negócios, sem que isso implique a abertura indiscriminada do mercado de trabalho ou a flexibilização indevida das leis de imigração; entendidas como categorias de pessoas de negócios as seguintes: visitantes de negócios, comerciantes e investidores, transferências intrafirma e certos tipos de profissionais minimamente qualificados.⁵⁸

⁵⁷ UNCTAD. *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, publicação das Nações Unidas, Genebra, 1993, p. 152.

⁵⁸ Ver GONZÁLEZ, C. P. “Mexico’s Free Trade Agreements: Extending NAFTA’s Approach”, Capítulo 6 em *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform*, Sherry M.

Uma característica importante do acordo do NAFTA que se introduz como opção nas atuais negociações da ALCA é o tratamento único que se dispensa no acordo ao tema *investimentos* – seja ele referente a investimentos em setores produtivos de bens (automotivo, por exemplo) ou em setores prestadores de serviços (telecomunicações, por exemplo). Disciplinas sobre o investimento direto estrangeiro são reunidas num mesmo lugar: o capítulo 11 sobre investimentos.

2.6. MERCOSUL

O Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, de dezembro de 1997, foi resultado de um processo de negociações que teve lugar de forma intensiva a partir de 1996 – apesar de um Grupo *Ad Hoc* sobre Serviços ter sido criado por Decisão do Conselho do MERCOSUL em Ouro Preto, já em dezembro de 1994. No entanto, discussões sobre temas afetos ao comércio de serviços não tiveram de esperar a criação do Grupo *Ad Hoc* ou a própria firma do Protocolo de Montevidéu para ocorrer. Desde a entrada em vigor do próprio Tratado de Assunção em 1991, o MERCOSUL vem tratando de uma série de setores de serviços, tais como, entre outros, os de transporte terrestre e marítimo. Subgrupos especializados diretamente vinculados ao Grupo Mercado Comum (GMC) têm desde então funcionado como órgãos de assessoramento técnico e levado propostas relativas ao tratamento de certos setores de serviços, no contexto do processo de integração disposto no Tratado de Assunção. O Protocolo de Montevidéu seria, no entanto, o primeiro instrumento negociado pelo bloco de aplicação geral a todos os setores de serviços, e cujo principal objetivo seria a liberalização irrestrita intrazona para esses setores.⁵⁹

O próprio Tratado de Assunção já previa a liberalização de serviços, no contexto do objetivo máximo de se alcançar um mercado comum que implicasse a

“livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”.⁶⁰

A ênfase do Tratado, portanto, é, na livre circulação de serviços entre os países, o que revela mais uma intenção de estabelecer uma área de livre-comércio para serviços do que propriamente um mercado comum em serviços, onde a um espaço econômico único agrega-se uma barreira externa comum. Prova disso é que o trabalho do Grupo *Ad Hoc* sobre Serviços também optou por seguir essa linha ao se basear no paradigma do GATS, cujo objetivo básico é o de criar uma estrutura normativa e um mecanismo para a liberalização de serviços entre os Estados-Partes da OMC. O Protocolo de Montevidéu vem preencher então um espaço negociador que se equipara ao chamado período de transição que teve lugar para o comércio de bens dentro do MERCOSUL, entre 1991 e 1994: completar a zona de livre-comércio intrazona, através da eliminação de gravames e restrições aplicadas ao comércio recíproco entre os quatro Estados-partes.

Stephenson, ed., Brookings Institution Press & General Secretariat/Organization of American States (OAS), Washington D.C., 2000, p. 139-153.

⁵⁹ Ver MARCONINI, M. “A OMC, o MERCOSUL e o Comércio de Serviços: Aspirações Regionais na Era Pós-GATS”, capítulo em *O Direito do Comércio Internacional*, Observador Legal Editora, São Paulo, 1997, p. 49-58.

⁶⁰ Art. 1º do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991.

Importantes premissas do acordo do GATS da OMC foram incorporadas ao projeto final do Protocolo de Montevideu, a começar pela definição do comércio de serviços baseada em quatro *modos de prestação* assim como a cobertura setorial *universal* e a aplicação de princípios tradicionais de liberalização. Vale ressaltar que, apesar de se assemelhar em grande medida ao GATS, o Protocolo de Montevideu necessariamente vai além do GATS em algumas disposições e deverá necessariamente resultar em níveis de liberalização claramente mais altos do que os níveis alcançados pela aplicação das disposições do acordo *modelo* da OMC. Ocorre que o GATS, em forma análoga ao GATT, dispõe sobre o imperativo de que acordos regionais de integração eliminem substancialmente barreiras ao comércio de serviços, para que possam ser justificados perante o sistema multilateral de comércio. Como o art. 24 do GATT, o art. 5º do GATS exige que os países que entrarem em acordos de integração demonstrem que o fazem para avançar a causa do livre-comércio e não para se proteger do livre-comércio e erigir *fortalezas* que transformem mercados regionais ou sub-regionais em mercados cativos para países-membros. Esse potencial conflito é o conflito mais primordial da história da relação entre multilateralismo e regionalismo; não poderia ser diferente no tocante ao comércio de serviços.

O Protocolo de Montevideu inovou em termos de regras e disciplinas aplicáveis ao comércio de serviços, construindo sobre terreno familiar do GATS e, em alguns aspectos, indo além do GATS na aplicação de certas disposições. Ainda que pouco avançado em seu processo de negociação de compromissos e implementação dos mesmos, o Protocolo de Montevideu já representa um acervo respeitável de normas, estruturas e mecanismos cuja aceitação por outros países do Hemisfério americano poderá determinar o futuro da normativa da ALCA relativa ao comércio de serviços.

Algumas das principais características do emergente regime de serviços no MERCOSUL são as seguintes:

- Aplicação de princípios tradicionais de liberalização e não-discriminação, tais como o tratamento nacional, a nação-mais-favorecida e o acesso a mercados;
- Cobertura universal de setores de serviços;
- Possibilidade de negociar e consolidar os setores e subsetores de serviços, que constarão em listas de compromissos de liberalização, sendo que os setores não incluídos estariam isentos de qualquer obrigação de abertura ou tratamento não-discriminatório;
- Possibilidade de estabelecer reservas com relação a medidas que não se conformem com os princípios de liberalização dispostos no Acordo, para setores ou subsetores incluídos nas listas de compromissos dos Estados-partes (e não para os outros setores);
- Compromisso, por parte dos governos, de incentivar entidades públicas ou privadas dos países-membros a buscar acordos de reconhecimento mútuo e de critérios para o exercício de profissões nos respectivos países-membros;
- Obrigação de evitar abusos burocráticos na concessão de licenças ou certificados para profissionais;
- Estabelecimento de critérios para o desenvolvimento de normas para o exercício de profissões;
- Cumprimento de anexos setoriais que esclarecem a aplicação de instrumentos já existentes, tais como, os referentes ao setor de transportes terrestres e marítimos;
- Reiteração do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, firmado em 17 de dezembro de 1997, que prevê o livre-comércio para o tráfego sub-regional – um dos mais ambiciosos acordos já negociados para o setor de serviços de transportes aéreos no mundo.⁶¹

⁶¹ Ver também, PEÑA, M.A. “Services in MERCOSUR: The Protocol of Montevideo”, capítulo em *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform*, Sherry M.

A característica mais contundente do Protocolo de Montevidéu refere-se ao compromisso de realização de uma plena área de livre-comércio de serviços entre os quatro Estados-partes, num prazo máximo de dez anos, desde a entrada em vigor do instrumento. Até agora, o processo de liberalização tem sido mínimo entre os quatro países, o que parece se explicar mais por falta de empenho dos Estados-partes do que propriamente por razões de fundo que militem contra a abertura dos mercados nacionais – em particular, o brasileiro. Essa constatação é tanto mais grave quando se constata que o que se propõe na ALCA é algo que facilmente poderia ser mais ambicioso na prática do que o MERCOSUL se propõe a fazer internamente na letra do Protocolo de Montevidéu.

2.7. Outros acordos

Além do NAFTA e do MERCOSUL, a Comunidade Andina aplica a Decisão nº 439, de junho de 1998, para o comércio de serviços dentro da comunidade; o México negociou um número de acordos baseados no NAFTA que cobrem serviços⁶²; o Chile fez o mesmo com o Canadá e a América Central, a República Dominicana tem um acordo com a América Central e com a Comunidade e Mercado Comum Caribenhos (CARICOM) e o próprio CARICOM tem um protocolo dedicado ao Estabelecimento, Serviços e Capital, desde 1997.

2.8. ALCA: Regimes em confluência ou conflito?

As negociações da ALCA sobre o comércio de serviços se inserem num contexto normativo já bastante variado na região e no mundo. Contrariamente às negociações sobre o tema no NAFTA ou na Rodada Uruguai, as negociações hemisféricas não deverão *reinventar a roda*. Nesse sentido, a ALCA representa uma oportunidade para que todas as estruturas, mecanismos e procedimentos existentes voltem à mesa de negociação, desta vez como alternativas ou opções de paradigmas para a liberalização de serviços.

De uma forma geral, as diferenças dos instrumentos vigentes se resumem no distinto grau de liberalização resultante de cada conjunto de disposições. Estruturas, mecanismos e procedimentos em alguns casos podem implicar um processo de liberalização mais rápido e fluido, enquanto o oposto ocorre em outros casos. Grande parte dessa *batalha* se trava entre adeptos do paradigma NAFTA e adeptos do paradigma MERCOSUL (o que corresponde por sua vez ao paradigma GATS), em torno tanto do efeito real de mercado das disciplinas correspondentes como da percepção que se tenha desse efeito. Nas Américas, as preferências estão divididas na prática, sendo que elementos híbridos dos dois principais regimes existentes despontam nos variados acordos entre os países da região.⁶³

2.9. A gênese

Os objetivos das negociações sobre o comércio de serviços no contexto da ALCA foram explicitados na Declaração de San José, de março de 1998:

Stephenson, ed., Brookings Institution Press & General Secretariat/Organization of American States (OAS), Washington D.C., 2000, p. 154-168.

⁶² Grupo de Três (com Colômbia e Venezuela), Bolívia, Chile, Costa Rica, Nicarágua e o Grupo do Triângulo do Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras).

⁶³ Vale ressaltar que a preferência de um ou outro país ou grupo de países por um ou outro tipo de acordo não revela apenas a percepção de cada um sobre o lugar da liberalização de serviços em seus planos econômicos: até mesmo o fato de que burocracias inteiras estão já treinadas, habituadas e organizadas para implementar um ou outro tipo de disciplina conta como fator central na determinação de preferências.

- Estabelecer disciplinas para liberalizar progressivamente o comércio de serviços, de modo que permita alcançar uma área hemisférica de livre-comércio, em condições de previsibilidade e transparência;
- Assegurar a integração das economias menores no processo da ALCA.

O mandato para o Grupo de Negociações sobre serviços, acordado por vice-ministros, faria referência também ao desenvolvimento de uma estrutura que incorporasse direitos e obrigações e identificasse normas setoriais complementares, quando assim fosse adequado. Ou seja, entre a declaração ministerial e o mandato vice-ministerial, as negociações da ALCA sobre serviços se viram fundamentadas por princípios e objetivos característicos das negociações que resultaram na conclusão do GATS durante a Rodada Uruguai (posteriormente adotados também pelo Protocolo de Montevideu): liberalização progressiva, transparência, tratamento de países em desenvolvimento ou com níveis diferenciados de desenvolvimento, equilíbrio entre direitos e obrigações e possíveis disciplinas setoriais.

Durante um período preparatório que se estendeu de março de 1995 a março de 1998, foram acordados seis elementos de consenso que deveriam ser abordados, de alguma forma, nas discussões sobre serviços na ALCA: cobertura setorial, tratamento da nação-mais-favorecida, tratamento nacional, acesso a mercados, transparência e negação de benefícios. Tais elementos foram então abordados nas discussões que se seguiram de junho de 1998 a novembro de 1999 e, durante o ano de 2000, um projeto de capítulo sobre serviços foi elaborado, conforme mandatado por ministros em Toronto, Canadá, em dezembro de 1999.

O texto do projeto de capítulo sobre serviços está totalmente em colchetes, o que indica a falta quase absoluta de acordos sobre o conteúdo das possíveis disciplinas a serem incluídas. O projeto divide-se em oito artigos, um anexo sobre serviços profissionais e uma referência a exceções gerais. Os oito artigos correspondem aos temas abordados desde o período preparatório (1995-1998), mais um artigo sobre alcance ou âmbito de aplicação e outro sobre definições. O texto do projeto inclui também um anexo de “temas para discussões adicionais”, cujo teor refere-se apenas ao processo de negociações ainda em curso.⁶⁴

A quantidade de colchetes no texto reflete grandes diferenças de posicionamento entre os países participantes – marcadamente, entre o MERCOSUL e os países-membros do NAFTA. Como os dois maiores blocos do Hemisfério já têm instrumentos sobre o comércio de serviços, não é fora de propósito supor que acordos serão mais fáceis em aspectos que coincidem nos dois instrumentos e mais difíceis em aspectos que implicam diferenças substantivas de aplicação. No que se segue, as confluências e os conflitos entre as duas alternativas de disciplinamento serão examinados como forma de facilitar o vislumbamento de um futuro capítulo sobre o comércio de serviços da ALCA.

2.10. Fundamentos em comum

Todos os acordos existentes no Hemisfério sobre o comércio de serviços dispõem sobre os *princípios básicos de liberalização não-discriminatória* definidos no GATS e, de certa forma, herdados do próprio GATT: o tratamento da nação-mais-favorecida e o tratamento

⁶⁴ Esse anexo inclui uma comunicação da delegação do MERCOSUL sobre a necessidade de se incluir no capítulo sobre serviços “*disciplinas precisas com referência à eliminação e proibição de subsídios que tenham efeitos distorcivos no mercado ou que provoquem deslocamentos de correntes comerciais normais*”, assim como uma comunicação do Chile contendo reflexões sobre as diferenças existentes entre as restrições quantitativas, que são discriminatórias, e as que não o são. http://www.sice.oas.org/ftaadraft/por/ngsyp_3.asp#an

nacional. Todos incluem também o princípio de acesso a mercados, definido pela primeira vez no GATS e sem disposição correspondente no GATT. Existem diferenças importantes, no entanto, com relação à aplicação desses princípios. O MERCOSUL e a Comunidade Andina, por exemplo, são mais ambiciosos na aplicação do princípio do tratamento nacional e da nação-mais-favorecida, já que não permitem que qualquer reserva seja feita – o que ocorre no caso do próprio GATS e do NAFTA. Ou seja, o Protocolo de Montevideu é menos tolerante quanto à discriminação entre nacionais e estrangeiros ou entre países-membros do Acordo do que o GATS ou o NAFTA.

Outro elemento em comum entre todos os acordos no Hemisfério é a inclusão de uma disposição sobre a *transparência*. Todos dispõem sobre a necessidade de publicar medidas pertinentes afetas ao comércio de serviços, assim como a obrigação de notificar mudanças na regulação existente. Todos dispõem também sobre a necessidade de se estabelecer pontos de contato que possam fornecer informações solicitadas sobre o comércio de serviços nacional e exterior. O NAFTA vai além do MERCOSUL ao dispor sobre o direito dos Estados-membros de comentar propostas de mudanças de regulação – portanto, o direito de comentário sobre mudanças na regulação antes mesmo que estas entrem em vigor.

Outros elementos em comum entre os acordos no Hemisfério referem-se a disposições *herdadas* do GATS, ainda que com distinções específicas em sua aplicação. Disposições sobre regulamentação doméstica, reconhecimento mútuo de licenças e certificados profissionais, restrições quantitativas, subsídios, negação de benefícios e exceções gerais são todas de alguma forma presentes nos textos oficiais do MERCOSUL, NAFTA e outros acordos na região. Algumas distinções importantes figuram no contexto de reconhecimento de licenças e certificados, sendo que o NAFTA dispõe sobre a eliminação de requisitos de nacionalidade e/ou residência para profissionais em dois anos, a partir da entrada em vigor do acordo, enquanto outros apenas incitam governos a estimular e aceitar o resultado de negociações sobre o reconhecimento mútuo. Outra diferença importante é o fato de que apenas o MERCOSUL se comprometeu a elaborar disciplinas sobre subsídios em serviços, enquanto outros acordos, a começar pelo NAFTA, são omissos nesse aspecto.

2.11. Metodologia diferenciada

A maior diferença entre os acordos sobre o comércio de serviços existentes no Hemisfério diz respeito ao mecanismo de liberalização – ou seja, a forma como cada acordo dispõe sobre o processo de abertura. Essencialmente, o debate centra-se na distinção entre mecanismos baseados em listas positivas ou negativas de setores, subsetores ou medidas afetas ao comércio de serviços. Essas listas são, afinal, as listas que determinam onde as disciplinas de liberalização, *acesso a mercados* e *tratamento nacional*, serão ou não aplicadas.

A distinção é simples. Uma lista positiva é uma lista que contém setores, subsetores ou medidas que um país lista *positivamente*: listar positivamente significa listar setores ou subsetores onde incide um princípio ou uma obrigação de liberalização. Inversamente, listar negativamente significa listar setores ou subsetores onde *não* incide nenhum princípio ou obrigação. Assim, se um país inclui o setor de serviços financeiros em uma lista positiva, ele estará se comprometendo a submeter esse setor ao processo de liberalização implícito nas disposições do acordo em questão. Inversamente, se um país inclui o setor de telecomunicações em uma lista negativa, ele estará indicando que aquele setor permanecerá fora do âmbito das disposições de liberalização do acordo. Uma lista positiva, portanto, indica setores ou subsetores sujeitos à liberalização, enquanto uma lista negativa indica setores ou subsetores isentos de qualquer obrigação de abertura.

O acordo do NAFTA dispõe sobre um processo de liberalização através de listas negativas de setores: a liberalização só não incidirá sobre os setores ou subsetores incluídos na lista; qualquer setor não mencionado na lista de um país estará então plenamente sujeito à liberalização. Já o Protocolo de Montevideu, assim como o GATS, dispõe sobre um processo de liberalização através de listas positivas: a liberalização só incidirá sobre os setores ou subsetores incluídos na lista; qualquer setor não mencionado na lista de um país estará então livre de qualquer obrigação de liberalização.

A distinção pode parecer análoga à distinção entre um copo *meio cheio* e um copo *meio vazio*. No entanto, a implicação da distinção entre listas positivas e negativas é muito mais do que perceptiva ou interpretativa. Para países cujo regime regulatório ainda é incompleto ou encontra-se em pleno processo de transformação, a obrigação de listar todos os setores ou subsetores que deveriam ficar fora do processo de liberalização (lista negativa) implica uma série de dificuldades, entre as quais:

- É difícil saber de antemão quais são as medidas que devam permanecer no sistema regulatório, mesmo uma vez liberalizado o mercado; assim, ao não listar alguma medida, setor ou sub-setor, o país já se compromete a uma abertura menos criteriosa do que poderia ser, caso não houvesse essa obrigação;
- No caso de países em desenvolvimento, a obrigação de listar tudo o que deve ser *preservado* do processo de liberalização representa uma enorme tarefa; se o sistema regulatório em um determinado setor é pouco desenvolvido e não foi ainda submetido às exigências regulatórias inerentes ao processo de abertura, a inclusão desse setor numa lista negativa implicaria que o país não tem mais o direito de regulamentar o setor no futuro, mesmo que a própria liberalização exija um novo conjunto de medidas para adaptar o setor às novas condições de mercado.

A lista negativa, portanto, exige que países conheçam a fundo seus regimes regulatórios e tenham a capacidade de discernir entre as medidas que necessitam manter por objetivos de política nacional e as que podem ou desejam deixar de fora e assim submeter automaticamente ao processo de liberalização. Como os regimes regulatórios de países como o Brasil estão em plena fase de mutação, inclusive por razões de rerregulamentação no contexto da abertura resultante de privatizações, concessões de serviços públicos e a entrada de outras formas de investimento direto estrangeiro, as listas positivas fazem mais sentido: o país mantém margem de ação em setores não incluídos na lista, sempre podendo aumentar a lista gradativamente, na medida em que a situação regulatória de cada setor evolua e se torne cada vez mais clara e definida.

Vale ressaltar, no entanto, que mecanismos *positivos* ou *negativos* não são o fator determinante para o processo de liberalização que resulta de um acordo sobre o comércio de serviços. Com efeito, uma percepção bastante comum, porém equivocada, é que o mecanismo de listas negativas seja mais conducente à liberalização, ao forçar países a serem plenamente transparentes sobre sua situação regulatória e assim colocá-los em posição supostamente mais tendente a fazer concessões ou ceder a demandas de parceiros comerciais. A própria história do NAFTA confirma o equívoco já que as listas de seus estados-partes contêm setores inteiros que depois de sete anos ainda não foram retirados e submetidos às disposições de liberalização do acordo, apesar das listas serem negativas e incluírem apenas setores, subsetores e/ou medidas não sujeitos a quaisquer obrigações.⁶⁵

⁶⁵ Ver, PRIETO, F.J. “The GATS, Sub-regional Agreements, and the FTAA: How Much is Left to Be Done?”, capítulo 12 em *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and*

O que tem se tornado cada vez mais claro na experiência acumulada de quase uma década sobre modalidades e mecanismos de liberalização de serviços no Hemisfério é que o ritmo de liberalização não é determinado por listas negativas ou positivas, e sim, por compromissos relativos a objetivos e prazos. O NAFTA não contém nenhum compromisso com relação à total abertura dos setores de serviços de seus membros, nem sequer sobre um período de tempo dentro do qual a liberalização, seja ela parcial ou total, deva ocorrer. Nesse sentido, apesar de ser baseado no mecanismo de listas negativas, o NAFTA é menos ambicioso do que o Protocolo de Montevidéu, cujo mecanismo é o de listas positivas de setores⁶⁶: enquanto o NAFTA não diz nada sobre nível e prazos de liberalização, o Protocolo de Montevidéu estipula que a total abertura do mercado intrazona de serviços deverá ter lugar dez anos depois da entrada em vigor do instrumento.⁶⁷

3. Parte II

3.1. Serviços no Brasil: parâmetros gerais

A característica principal relativa a serviços e ao comércio de serviços no Brasil continua sendo a falta de informações e a má qualidade das informações disponíveis. Essa, na verdade, é a causa central de uma série de problemas e deficiências que vão desde a definição do termo para fins de políticas públicas até o desconhecimento de certas realidades de mercado que acabam por atropelar os melhores esforços de regulamentação por parte do poder público. Aliás, a falta de informações precisas faz com que a regulamentação seja necessariamente anacrônica e, em alguns casos, subjetiva e corporativista.

PARTICIPAÇÃO DE SETORES NO PRODUTO INTERNO BRUTO ¹									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ²
Agricultura	7,8	7,7	7,6	9,8	9,0	8,3	7,9	8,3	8,3
Indústria	36,2	38,7	41,6	40,0	36,7	34,7	34,8	34,6	35,5
Serviços									
<i>sem/industriais e de construção</i>	68,9	77,5	81,8	64,2	60,7	62,3	61,9	62,3	61,1
<i>com/industriais e de construção</i>	78,6	88,1	93,2	76,4	72,6	74,6	74,6	75,2	73,4
<i>com/industriais e de construção, sem/administração pública</i>	63,2	73,6	78,7	61,2	56,3	58,6	59,2	59,2	57,3

Reform, Sherry M. Stephenson, ed. Brookings Institution Press & General Secretariat/Organization of American States (OAS), Washington D.C., 2000. p. 219.

⁶⁶ Na verdade, o Protocolo de Montevidéu representa um mecanismo híbrido de liberalização de serviços: enquanto a lista de setores ou subsectores é positiva permitindo total margem de manobra para setores ou subsectores não incluídos, a lista de medidas inscritas para cada setor ou sub-setor incluído é negativa: todo o entorno regulatório não incluído é automaticamente aberto ou liberalizado.

⁶⁷ A Decisão nº 439, da Comunidade Andina, também estabelece o objetivo de eliminar todas as barreiras e restrições ao comércio intrazona de serviços e determina um prazo máximo de apenas cinco anos para atingi-lo.

3.2. Uma economia de serviços

O Brasil é um país que, apesar da precariedade de certos índices sociais, pode considerar-se uma economia de serviços. Dependendo do critério utilizado, observa-se que a participação do setor de serviços no PIB brasileiro gira em torno de pelo menos 60%. O que se destaca no caso brasileiro é a alta participação de serviços administrativos públicos, com quase 16%. O setor financeiro que até antes do processo de reestruturação respondia por até 15% do PIB hoje é responsável por apenas 7%, reflexo claro do enxugamento e aumento de produtividade do setor nos últimos anos.

Em termos de crescimento, o setor de serviços que mais demonstrou dinamismo foi o setor de comunicações, onde se inserem as telecomunicações, setor que cresceu quase 15% em média anual no período entre 1993 e 1996 e mais do que 21% no ano de 1999. Em termos relativos, o setor de construção foi um dos setores cuja participação no PIB nacional mais cresceu, passando de 7,12% para 10,26%, entre 1991 e 1998.

VARIAÇÃO ANUAL DE VALOR ADICIONADO POR SERVIÇOS, 1993-1999							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Serviços de utilidade pública</i>	4,95	4,19	7,63	6,00	5,90	3,82	2,49
<i>Construção Civil</i>	4,49	6,99	- 0,43	5,21	7,62	1,35	- 3,22
<i>Comércio</i>	7,90	9,35	8,53	1,80	3,00	- 5,14	0,32
<i>Transporte</i>	4,29	4,06	6,63	2,58	3,93	5,09	0,63
<i>Comunicações</i>	10,85	13,87	22,92	10,85	5,02	13,55	21,28
<i>Finanças</i>	- 1,87	- 2,85	- 8,09	2,50	3,15	- 0,57	0,93
<i>Prestados às famílias</i>	3,24	4,74	1,71	2,17	0,82	- 2,34	- 2,60
<i>Prestados às empresas</i>	5,11	7,11	6,92	4,87	5,23	5,23	0,58
<i>Aluguel de imóveis</i>	- 0,32	5,39	2,83	2,51	2,57	2,86	2,48
<i>Administração Pública</i>	2,21	0,44	0,81	1,36	1,71	1,94	2,76
<i>Privados não-mercantis</i>	3,45	4,54	4,40	- 3,95	2,39	- 6,73	0,34

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais; Tabela nº 12;
<http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/economia/contasnacionais/vol1/tab12.shtm>

A participação de serviços no PIB brasileiro (61,1%, em 1999) equipara-se à participação de países de renda média alta (60%), sendo mais baixa do que o valor correspondente para o mundo (63%), assim como para países de renda alta, tais como, os Estados Unidos (71%), França (74%) ou Austrália (72%). A parte de serviços no PIB, no caso brasileiro, no entanto, foi a que mais cresceu entre 1980 e 1999, passando de 45% para os 61% do PIB no período – um crescimento de mais de 35% na parte que serviços ocupam na economia. O Brasil seguiu também a tendência de vários países de crescer mais em serviços do que na produção nacional em geral. Na década de noventa, contrariamente ao Brasil, o mundo teve a mesma taxa de crescimento para o PIB que para serviços (2,5%), o que reflete o baixo crescimento de serviços nos países de renda alta (1,9%), em contraste com o crescimento de países de renda média alta (3,6%), de renda média (3,6) e de renda baixa (4,7%).

ESTRUTURA DA PRODUÇÃO MUNDIAL, 1980/1999						
	Agricultura % do PIB		Indústria % do PIB		Serviços % do PIB	
	1980	1999	1980	1999	1980	1999
<i>Argentina</i>	6	5	41	28	52	67
<i>Brasil</i>	11	9	44	31	45	61
<i>Cingapura</i>	1	0	38	36	61	64
<i>México</i>	8	5	33	28	59	67
<i>Estados Unidos</i>	3	2 ⁽¹⁾	33	27 ⁽¹⁾	64	71 ⁽¹⁾
<i>Austrália</i>	5	3	36	25	58	72
<i>França</i>	4	3	34	23	62	74
<i>Renda Baixa</i>	31	26	38	30	30	44
<i>Renda Média</i>	13	10	41	36	46	54
<i>Renda Média Alta</i>	11	6	42	33	47	60
<i>Mundo</i>	7	5	38	31	56	63

Fonte: Banco Mundial, 2001 *World Development Indicators*;
http://www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab4_2.pdf

⁽¹⁾Refere-se a dado de 1998.

Em termos de emprego, 33,4 milhões dos sessenta milhões de trabalhadores brasileiros em 1998, ou 55,8% do total, atuaram em setores de serviços. Os setores mais intensivos em mão-de-obra foram os setores de comércio e serviços prestados às famílias, ambos com 15% da força de trabalho para uma contribuição ao PIB de 7%.

Outro indicador do envolvimento do setor na economia nacional é uma análise da configuração de grupos e empresas brasileiras. Os três maiores grupos nacionais em 2000 foram de origem terciária (Bradesco, Itaú e Telefônica) e dos vinte maiores grupos, onze foram originários de variadas atividades de serviços. Em termos de empresas, o setor está também muito bem representado no contexto de qualquer critério de análise adotado. Em termos de patrimônio, dezesseis das vinte maiores empresas em 2000 foram as de serviços. Em termos de valor adicionado, onze das vinte maiores empresas são as de serviços, enquanto, em termos de emprego, a proporção é de doze para vinte.

AS MAIORES POR PATRIMÔNIO				
Classificação das empresas por patrimônio líquido ajustado – em US\$ milhões				
	EMPRESA	SETOR	CONTROLE	PATRIMÔNIO
1	PETROBRAS	Quím. e Petroq.	Estatal	13.568,4
2	TELEFÔNICA SP	Telecomunicações	Espanhol	8.128,8
3	SABESP	Serviços Públicos	Estatal	6.614,2
4	ELETRONORTE	Serviços Públicos	Estatal	6.525,8
5	CESP	Serviços Públicos	Estatal	6.219,8
6	CHESF	Serviços Públicos	Estatal	5.999,1
7	FURNAS	Serviços Públicos	Estatal	5.763,8
8	VALE DO RIO DOCE	Mineração	Brasileiro	5.659,6

9	CEMIG	Serviços Públicos	Estatal	5.033,1
10	BRASIL TELECOM	Telecomunicações	Bras./Ita	3.773,8
11	COPEL	Serviços Públicos	Estatal	3.610,4
12	EMBRATEL	Telecomunicações	Americano	3.501,8
13	METRÔ – SP	Serv. de Transp.	Estatal	3.393,7
14	ELETRONUCLEAR	Serviços Públicos	Estatal	3.176,1
15	CSN	Sider. e Metalur.	Brasileiro	3.142,0
16	CPFL	Serviços Públicos	Brasileiro	2.516,7
17	C. R. ALMEIDA	Construção	Brasileiro	2.512,0
18	CPTM	Serv. de Transp.	Estatal	2.231,3
19	CST	Sider. e Metalur.	Fra/Bra/Jap	2.131,6
20	TELEMAR – RJ	Telecomunicações	Brasileiro	2.101,3

Fonte: Revista *Exame*, julho 2001.

Obs.: O Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da RFFSA em, no máximo, 180 dias.

Uma das características mais marcantes da configuração empresarial em serviços é a alta incidência de empresas estatais, prestadoras de serviços públicos entre as maiores empresas de serviços do Brasil. Em termos de patrimônio, por exemplo, onze das vinte maiores eram estatais prestadoras de serviços públicos em 2000. Em termos de valores adicionados, o número correspondente é oito. Apenas no critério *emprego* as estatais não são tão numerosas, a proporção aqui sendo de quatro para vinte.

Dentro do próprio setor de serviços, observa-se que as maiores empresas não-financeiras por critério de vendas são empresas que atuam na área de comércio e/ou comércio varejista – portanto, distribuidoras de petróleo e supermercados, respectivamente. Ao incluir bancos e adotar o critério de patrimônio líquido, observa-se que as maiores empresas *vendedoras* de serviços (maiores por critério de vendas) não constam entre as vinte maiores, dando lugar para uma série de empresas prestadoras de serviços públicos. Bancos só começam a figurar na lista a partir da nona colocação. Nenhuma empresa de seguros aparece na lista das vinte maiores por patrimônio líquido.

3.3. Um comércio exterior inexpressivo

O Brasil foi o trigésimo quinto maior exportador e vigésimo oitavo maior importador de serviços *comerciais* (serviços que podem ser prestados à distância sem a presença de prestadores e que constam no Balanço de Pagamentos) do mundo no ano de 2000.⁶⁸ Suas exportações representaram em 2000 menos de 1% (0,5%) e suas importações 0,9% (1,4% em 1998) do total mundial correspondente. Por muito tempo, as exportações brasileiras de serviços comerciais não superaram a marca de 10% do valor das exportações de bens em qualquer ano. De 1994 para 1999, no entanto, houve um aumento dessa proporção que chegou em 1999 a 17%.

Déficits em todos os itens da balança de serviços comerciais têm sido comuns nas últimas seis décadas. Os únicos subsetores que tiveram momentos de superávit foram os

⁶⁸ Em 1998, o Brasil foi o trigésimo-terceiro maior exportador e décimo-oitavo maior importador de serviços comerciais. A queda no *ranking* de décimo-oitavo para vigésimo-nono maior importador em um ano, supostamente reflete tanto a desvalorização do real no começo de 1999 e o aumento dos preços das importações de serviços, quanto a ainda relativa baixa atividade econômica no ano.

setores de fretes e seguros, ambos relacionados ao transporte marítimo nacional, ambos na década de 1980, quando o Brasil ainda tinha uma frota nacional considerável e até 22% dos gastos de transporte com nosso comércio exterior eram apropriados por empresas e navios de bandeira nacional. Hoje apenas 6% de nosso comércio exterior é transportado em navios de bandeira nacional, claro reflexo da inexistência de navios nacionais para suprirem a demanda existente.

SERVIÇOS COMERCIAIS – SALDOS – 1950-1999						
	1950	1960	1970	1980	1990	1999
Transportes	-121,0	-78,0	-60,0	-1.936,0	-1.643,7	-2.804,0
Fretes	-123,0	-90,0	-17,0	36,1	-3,8	-1.378,6
Outros itens de transportes	2,0	12,0	-43,0	-1.972,1	-1.639,9	-1.425,4
Seguros	-9,0	-7,0	-2,0	85,5	-68,4	-126,5
Viagens internacionais	-3,0	-48,0	-130,0	-241,2	-121,3	-1.436,6
Turismo	-	-	-	-	19,3	-1.263,3
Demais	-	-	-	-	-140,6	-173,3
Serviços diversos	-38,0	-159,0	-14,0	-916,1	-1.595,1	-1.124,3
Relativas a fatores de produção	-	-	-	-653,2	-855,4	-1.070,6
Não relativas a fatores de produção	-	-	-	-262,9	-739,7	-53,6
Total Serviços Comerciais	-171,0	-292,0	-206,0	-3.007,8	-3.428,5	-5.491,3

Fonte: Banco Central do Brasil.

Os maiores déficits registram-se há algum tempo no setor de transportes, porém o crescimento nos déficits foi generalizado. Em termos de receitas, o subsetor que mais cresceu foi o setor de serviços *diversos*, rubrica que engloba uma série de serviços dos mais variados e que sofre graves problemas de classificação. Entre outros, a rubrica indica vendas externas brasileiras de serviços profissionais (subitem *honorários*), serviços técnicos, serviços bancários e serviços de telecomunicações.

3.4. Uma presença comercial expressiva

É importante fazer valer que o que ocorre no Brasil hoje em dia, em termos dos modos de prestação do próprio acordo do GATS, é uma expressiva abertura e liberalização no modo de prestação *presença comercial*. Os próprios dados sobre o investimento estrangeiro direto já o demonstram: 73% do fluxo de IED em 2000 (85% em 1999) deu-se no setor de serviços, nível comparável ao ano de 1996 – 76%, que também já era bastante alta a nível internacional. O estoque de IED no Brasil em serviços é agora de 68%.

Existe falta de *sintonia* entre a regulamentação de alguns setores e a aplicação que se dá a normas relativas à entrada de prestadores estrangeiros. O caso mais saliente disso é o do setor financeiro, onde a regulamentação, inclusive consolidada no GATS e no Protocolo de Montevideu, reflete um nível de restrição que não condiz com a verdadeira realidade de mercado existente no Brasil. Na área bancária, e ao mesmo tempo em que ocorre um processo bastante profundo de reestruturação, entidades estrangeiras têm tido acesso ao mercado brasileiro tanto no contexto das privatizações quanto na própria compra de entidades financeiras de grande porte e valor de mercado. Em seguros, a presença comercial já está

aberta há algum tempo, devido a uma interpretação bastante liberal dada a uma importante disposição transitória constitucional.

A privatização tem sido crucial no processo de abertura a prestadores estrangeiros, com uma certa frequência aliada ao término de monopólios na prestação de importantes serviços públicos, tais como, telecomunicações e transportes. As implicações de todo esse processo para as negociações internacionais em vários foros sobre o tema de serviços são significativas e devem integrar qualquer estratégia de negociação. Outro tema relacionado à presença comercial é o das concessões pelas quais prestadores estrangeiros ganham acesso ao mercado de serviços nacional.

3.5. Classificações pouco esclarecedoras

O Brasil não é o único país do mundo a ter estatísticas referentes ao setor de serviços que variam entre absolutamente inexistentes ou pobres e relativamente abundantes porém pouco esclarecedoras.

O exemplo mais marcante diz respeito às estatísticas sobre os chamados *serviços diversos* da Balança de Pagamentos que apresentam uma lista enorme de subitens, muitos dos quais parecem ter apenas uma relação precária com o tema de serviços e o comércio de serviços. Assinatura de jornais ou direitos autorais, por exemplo, são temas que não deveriam talvez figurar numa lista que pretende retratar o comércio transfronteiriço de serviços. Vale dizer que tais serviços não constam de nenhum item da Classificação Central de Produtos das Nações Unidas, adotada como base para a própria lista de classificação da Organização Mundial do Comércio (a “W/120”).

Os problemas que existem com relação às Contas Nacionais são semelhantes aos problemas com a Balança de Pagamentos: falta de séries históricas, definições não claras, níveis de desagregação pouco conformes, etc. Seria importante que órgãos envolvidos na coleta, processamento e compilação de dados estatísticos comessem a dar mais ênfase ao setor de serviços para que uma maior harmonização entre critérios nacionais e internacionais pudesse ocorrer. Além disso, a nível internacional, existem grupos que se reúnem especificamente para tratar do tema *estatísticas em serviços* e que deveriam contar com a participação de peritos brasileiros. O Grupo *Voorburg*, por exemplo, que congregava peritos do FMI, Banco Mundial, OCDE, OMC, UNCTAD, EUROSTAT e administrações nacionais que se interessassem foi o responsável pelo trabalho que vem sendo incorporado em novas edições do *Manual de Balança de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional*.

3.6. Regulamentação pouco uniforme

A regulamentação de serviços no Brasil não só varia bastante em conteúdo de setor para setor, o que é bastante normal dada a heterogeneidade dos setores envolvidos, como também varia muito em nível de detalhamento e aprofundamento entre as atividades terciárias. Discernir uma tendência única para todos os setores é, portanto, muito difícil, com a significativa exceção do tratamento do capital estrangeiro, que, desde a Emenda nº 6 da Constituição, tornou-se um tema muito menos delicado do que era o caso anteriormente.

Tendências mais localizadas e setoriais são certamente discerníveis.

3.7. Regulamentação restritiva/Mercado aberto

O caso de *serviços bancários*, por exemplo, ilustra uma tendência importante para os propósitos de negociações internacionais. Nesse setor, assim como em outros, existe uma regulamentação que *a priori* é restritiva, mas cuja aplicação implica uma situação regulatória

de facto liberal. Trata-se de um caso *sui generis* na regulamentação nacional de serviços, dado que uma situação de plena vedação à instalação no País de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior foi flexibilizada para casos relativos a “autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do governo brasileiro”.⁶⁹ A partir de então (1995), o Presidente da República, através de decreto, passou a poder autorizar o estabelecimento de instituições bancárias no Brasil quando as autorizações em questão fossem, entre outras coisas, “de interesse do governo brasileiro”, o que era bem mais permissivo na prática do que uma vedação, porém bem menos permissivo em termos regulatórios do que um mero processo de autorização pelo Banco Central.

Essa flexibilização, através do parágrafo único do art. 52 do “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, se estenderia também para a questão do acesso do capital estrangeiro ao processo de saneamento dos bancos oficiais, através do programa de privatizações conduzido pelo Banco Central e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A participação do capital estrangeiro provou ser um importante complemento aos processos de extinção, profissionalização e transformação dos bancos estaduais, que teve lugar, em muitos casos, com a aquisição do controle acionário ou o financiamento, por parte da União, prévios à privatização propriamente dita.⁷⁰

Em termos da normativa internacional, o fato que o Sr. Presidente da República tenha de autorizar, por decreto, o estabelecimento de uma instituição bancária no mercado nacional não é visto com bons olhos, dado o grau de discricionariedade que isso pode representar para investidores interessados. No entanto, seria difícil argüir que o Brasil se apresenta fechado ao setor financeiro internacional, quando todos os principais bancos já estão presentes no mercado brasileiro. Esse *conflito* entre regulamentação e prática pode ser fonte de difíceis negociações com os *demandeurs* de maiores níveis de abertura para o setor financeiro. No entanto, a situação *de facto* brasileira deveria também contribuir seu peso específico na medida em que na prática não existem problemas reais de acesso para bancos estrangeiros.

3.8. Regulamentação restritiva/Mercado desorganizado

Nessa tendência enquadra-se a maior parte dos *serviços profissionais*. Com algumas exceções, a regulamentação de serviços profissionais no Brasil parece estar bastante antiquada

⁶⁹ Parágrafo único do art. 52 do “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Na Exposição de Motivos nº 311, de 24 de agosto de 1995, o Sr. Ministro da Fazenda expôs ao Sr. Presidente da República as razões para a necessidade de “reconhecer como de interesse do governo brasileiro a participação ou o aumento do percentual de participação de pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no exterior, no capital das instituições financeiras nacionais”: “Diante da nova conjuntura de estabilidade econômica que ora se faz presente e verificada a incapacidade das instituições financeiras nacionais em arcar com os encargos dos respectivos processos de atualização tecnológica e de crescimento, com suporte exclusivo na poupança interna, imprescindível se torna o reforço de suas estruturas de capital, via participação de recursos do exterior.”

⁷⁰ O Sr. Ministro da Fazenda justificou o recurso ao reconhecimento de que o tema da participação do capital estrangeiro no processo de privatizações de bancos oficiais era de interesse do governo brasileiro, na Exposição de Motivos nº 89, de 7 de março de 1995: “É imperioso reconhecer que a participação do capital estrangeiro em tal seguimento configura-se como condição indispensável ao sucesso do programa de privatização que ora se propõe, na medida em que implicará maior demanda pelos ativos oferecidos à negociação, possibilitando, sem dúvida, melhores ofertas de aquisição de ações nos respectivos leilões, aumentando as possibilidades do setor público, o que se relaciona com a recuperação dos recursos até então dispendidos na manutenção das instituições financeiras oficiais, concorrendo, pois, para o saneamento das finanças públicas.”

ou pelo menos inadequada para enfrentar os desafios que se apresentam no mercado e nas transações internacionais de serviços. Vale ressaltar que isso se aplica tanto para nacionais como para estrangeiros.

O fato de existir a exigência de um registro no conselho ou ordem específica não constitui uma restrição. O processo de revalidação de diplomas, de exigência de um exame de capacitação e até mesmo de proficiência na língua portuguesa não constitui necessariamente formas de discriminação contra estrangeiros já que o mesmo é exigido de candidatos a profissionais brasileiros. É conhecida, no entanto, a dificuldade que é conseguir, por exemplo, a revalidação de um diploma estrangeiro.

Em alguns setores, alguns inclusive que já constam da lista de compromissos específicos do Brasil perante a OMC (*contabilidade, publicidade, etc.*), existem restrições próprias referentes à forma de estabelecimento, associação, cessão de nome da empresa e relação de sociedade. No geral, no entanto, em termos da oferta que se poderia fazer na OMC ou no MERCOSUL, não existiriam grandes obstáculos, já que a normativa do GATS e do Protocolo de Montevideu permitem que cada país mantenha sua regulamentação profissional e simplesmente não abuse, aplicando critérios de forma que não seja condizente com o enunciado no art. 6º do GATS.

Uma certa cautela deve ser exercida, no entanto, com relação a situações que possam requerer, além de uma reforma e atualização geral da regulamentação, ajustes pontuais em áreas abordadas pelas disciplinas multilaterais e/ou regionais. Por exemplo, a atuação de profissionais estrangeiros é algo que apesar da regulamentação, ou falta de regulamentação, existente ocorre com bastante liberalidade no mercado nacional. Com efeito, um dos assuntos mais abordados por autoridades das diversas áreas profissionais é precisamente a presença crescente de profissionais *clandestinos* no mercado e uma suposta necessidade de fiscalização e controle que alguns estimam impossível (apesar de desejável).

Se os setores profissionais pensam em regulamentar com mais clareza a atuação de profissionais estrangeiros no Brasil, isso é da maior urgência, dadas as pressões dos diversos foros internacionais para uma maior liberalização dessas atividades. Vale salientar que, em alguns desses setores, o Brasil poderia também ter uma postura mais agressiva nas negociações, dada a competitividade de nossos profissionais. Para isso, no entanto, é necessário regulamentar aspectos *negligenciados* da atuação de profissionais estrangeiros no Brasil o quanto antes para que se possa definir com maior exatidão a fronteira entre nossas possíveis demandas e ofertas.

O que fez recentemente a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ao regulamentar a atividade de *consultores em direito estrangeiro* no Brasil, um sub-setor dentro da advocacia ou do setor de serviços legais cujo âmbito é claramente atrativo para profissionais estrangeiros, mas que apesar disso seguia sem regulamentação, é algo que parece estar ainda fora do âmbito de consideração de alguns conselhos profissionais. Um outro exemplo de tema específico que requer um certo cuidado regulatório é o da atividade de *biólogos estrangeiros na área de biodiversidade*.

Mais do que aberto, portanto, mercados como o de serviços profissionais no Brasil parecem estar desorganizados já que os limites de atuação entre profissionais e entre nacionais e estrangeiros não foram em muitos casos definidos. Seja pela iminência das negociações internacionais, seja pela necessidade de ser claro e previsível sobre o âmbito de atividades profissionais oferecidas no mercado brasileiro, um esforço mais concentrado por parte das autoridades profissionais é necessária.

3.9. Regulamentação inexistente/Mercado aberto

Em várias atividades de serviços não existe regulamentação sobre a prestação de serviços por pessoas, físicas ou jurídicas, estrangeiras. Atividades como *serviços de informática* ou *serviços de pesquisa e desenvolvimento*, por exemplo, não contêm disposições sobre a atuação de profissionais estrangeiros ou empresas estrangeiras – além das conhecidas disposições horizontais relativas ao movimento de pessoas físicas e ao investimento estrangeiro direto. Enquanto isso, o mercado já está na prática aberto para a presença estrangeira.

As autoridades oficiais que lidam com esses setores não descartam a possibilidade de vir a regulamentar alguns aspectos da atividade de estrangeiros. No entanto, esclarecem que a intenção não seria de necessariamente restringir o acesso de estrangeiros ao mercado nacional, mas que faria sentido definir um pouco melhor áreas e formas de atuação por estrangeiros. A diferentes versões da *lei de informática* examinadas no Congresso Nacional não dispunham sobre nada que parecesse interferir com a atuação de estrangeiros no Brasil. Na verdade, basta uma empresa de capital estrangeiro ter sede e administração no Brasil que ela também poderá beneficiar-se dos dispositivos da nova lei. O novo projeto, no entanto, refere-se em todas suas disposições relevantes a bens e serviços.

Serviços relacionados ao meio ambiente também enquadram-se na categoria de uma regulamentação ausente sobre a questão da atuação de estrangeiros no Brasil e um mercado *de facto* aberto. Serviços relacionados à agricultura, caça, reflorestamento e pesca também não exibem restrições a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

Setores cuja regulamentação é *inexistente* não devem ser interpretados como candidatos a futuras restrições à prestação de serviços por entes estrangeiros. No entanto, é importante estar atento à evolução da regulamentação relativa a esses setores para evitar que restrições sejam introduzidas de forma a negligenciar os limites dados pela normativa internacional. Em princípio, o tipo de regulamentação que parece faltar no Brasil em vários setores de serviços poderia facilmente enquadrar-se nos parâmetros dados pelo art. 6º do GATS. Isso exige, no entanto, um cuidado todo especial com a forma de dispor sobre temas de interesse na legislação pertinente.

3.10. Regulamentação restritiva/Mercado fechado

Em alguns setores, tais como o de *serviços de saúde* e de *serviços postais* a regulamentação é bastante clara: vedação à participação de capital estrangeiro em certas áreas. Em ambos os casos, a vedação emana da própria Constituição Federal.

Casos como esse obviamente requerem cautela. Porém a normativa nacional tende a evoluir mesmo nesses setores, como atesta o de serviços postais, considerado um dos próximos candidatos à quebra do monopólio e abertura para prestadores privados.

3.11. Um tratamento nacional quase irrestrito

Na negociação da Rodada Uruguai foi muito importante para países como o Brasil e a Índia que uma distinção fosse estabelecida entre o acesso a um determinado mercado e o tratamento que um prestador de serviços poderia vir a ter dentro daquele mercado.

Com a Emenda Constitucional nº 6, de 1995, a distinção entre acesso a mercados e tratamento nacional deixou de ter tanta importância do ponto de vista da regulamentação nacional. Em princípio, seria plenamente possível imaginar que, uma vez detalhadas quaisquer medidas relativas ao acesso a mercados na lista de compromissos, o Brasil pudesse, quase sem exceção, inserir *nenhuma* na coluna referente a tratamento nacional. As exceções

presentemente parecem existir, se existirem, nas condições que são impostas a empresas concorrentes em editais de privatização. Sujeito a exame mais aprofundado, mesmo em editais parece não haver com frequência discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras.

Esse é um ponto bastante interessante da regulamentação atual do Brasil, algo que poderá ser levado em consideração com presteza pelo menos nas consolidações que o Brasil possa vir a fazer nas negociações do MERCOSUL.

3.12. Poucos exportadores

A lista dos maiores exportadores de serviços do Brasil provavelmente não sofre grandes alterações já há algum tempo. As empresas brasileiras de maior sucesso nos mercados internacionais de serviços são as construtoras (construção e engenharia), a distribuidora de petróleo oficial (Petrobras), a Rede Globo e alguns bancos tais como o Itaú, que talvez sejam os maiores exportadores de serviços *via* presença comercial. Talvez a única novidade na lista sejam as empresas de informática/internet, tais como, a UOL, que já tem condições de ser uma das maiores, se não a maior, no seu ramo na América Latina. É lógico que as empresas de telecomunicações e de aviação também figuram como exportadoras, porém suas atividades são em grande medida internacionais por natureza (sem que seja necessário *um grande esforço exportador*).

Além da importante função que desempenham políticas públicas, tais como, financiamento à exportação, por exemplo, na alavancagem de vendas externas, vale ressaltar que o mercado internacional de serviços é um mercado bastante competitivo e tradicionalmente servido por grandes empresas transnacionais cuja área de atuação permite grandes economias de escala e escopo através de uma presença comercial em vários países. Competir com esses prestadores de serviços não é tarefa fácil e requer, além de muito trabalho e criatividade, uma atitude empresarial que leve ao estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação – como formas de melhorar o acesso a redes de informação, distribuição e a mercados propriamente ditos – atitude essa ainda não muito comum em nossas empresas nacionais.

A atuação de empresas exportadoras de serviços têm se restringido à captura e à utilização de nicho de mercados – tais como o de financiamento do comércio exterior brasileiro por agências de bancos brasileiros no exterior. Para uma maior atuação nos mercados internacionais parece ser necessário um salto qualitativo para o setor empresarial de serviços do Brasil. Além da falta de demanda por serviços brasileiros que não possam ser prestados por empresas de outros países, a cultura exportadora de serviços também é incipiente no Brasil. Nesse sentido, o comércio de serviços sofre do mesmo mal que o comércio de bens em nosso país.

4. Conclusão

4.1. O Brasil e a ALCA em serviços

A negociação de qualquer instrumento internacional requer uma definição nacional dos limites do exercício da soberania que se quer aceitar em troca da maior previsibilidade e melhor inserção no mundo (político, econômico, social, cultural, etc.) supostamente resultantes dessa negociação. Um capítulo sobre o comércio de serviços na ALCA não constituiria uma exceção a essa premissa. Com efeito, dada a heterogeneidade e vasto âmbito do universo que integra o comércio terciário, os objetivos nacionais cumpridos pela regulamentação do setor, dentre os quais a adequação do setor produtivo a padrões de competitividade internacionais, e o fato de que a ALCA passa por uma negociação bastante *sui generis* quanto ao *rapport de force* existente entre a maior potência mundial da atualidade e outros trinta e três países, um capítulo sobre o comércio de serviços evoca questões centrais de política econômica que dependem em

grande medida da margem de atuação que se deseja e lograr preservar no instrumento que vier a ser negociado.

Três elementos – duas perguntas e uma constatação – são relevantes para a discussão de serviços no contexto da ALCA (ou de qualquer outro acordo internacional sobre o tema). As perguntas são as seguintes: em primeiro lugar, o quanto nos interessa destoar do consenso de nações, conforme expressado em acordos já existentes a começar pelo GATS na OMC? e qual seria o espaço que existe para atuar nesse sentido dadas as *amarras* já existentes na normativa internacional? A constatação refere-se ao entorno regulatório internacional: o tema *serviços* é sujeito a uma normativa internacional relativamente flexível, sendo uma de suas principais características a possibilidade de negociar níveis de abertura individuais para cada setor ou atividade e de preservar, quando necessário, restrições discriminatórias ou não-discriminatórias.⁷¹

4.2. Reverter déficits: desejável? possível?

Uma conclusão preliminar sobre as transações internacionais de serviços captadas como *serviços comerciais* na Balança de Pagamentos é que a demanda por atividades de serviços estrangeiros parece atingir proporções *estruturais* no Brasil. A tendência em todo o período pós-guerra foi de importações crescentes em todos os itens. Até mesmo o setor de viagens, no qual se insere o setor de turismo, não conseguiu destoar dessa tendência, o que indica que a preocupação de reverter esse quadro talvez seja menos pertinente do que simplesmente estudá-lo mais a fundo para entender o porquê da demanda e como canalizá-la com vistas a obter o melhor resultado produtivo para o País.

Serviços, por sua natureza, são muito dependentes da formação dos potenciais prestadores. A capacitação de setores de serviços pode ocorrer muito mais rápido do que em outros setores da economia que exigem um aparato produtivo muito menos maleável. A preocupação em começar a exportar necessariamente passa por uma análise mais criteriosa de nossas importações. Isso porque com importações de serviços, valioso *know-how* é transferido, como em casos da prestação de serviços profissionais por estrangeiros e firmas de reconhecida qualidade mundial.

Uma abertura para o mundo em serviços pode representar o fim de empresas prestadoras de serviços nacionais. No entanto, isso depende da forma como tal abertura for conduzida. Como serviços são intensivos em conhecimento e capital humano, a abertura do mercado certamente maximizará ganhos, se for acompanhada de instrumentos, tais como, parcerias, *joint ventures* e acordos de cooperação entre empresas, que permitam às empresas nacionais ter acesso a redes de informação e infra-estrutura internacionais, assim como aos próprios mercados internacionais, através de redes de distribuição e venda de serviços já estabelecidas.

Dependendo da avaliação que se faz da necessidade de preservar uma capacidade doméstica de serviços e do lugar que pode ou deve ocupar a competitividade de empresas estrangeiras em nosso mercado, a ALCA pode se tornar um instrumento mais ou menos interessante. Vale ressaltar, no entanto, que a ALCA só pode ser um instrumento e que a competitividade do setor produtivo brasileiro e a qualidade na prestação de serviços no País dependem de um conjunto de instrumentos. Sendo ou não sendo desejável ou possível reverter

⁷¹ A normativa internacional reconhece que existem medidas que regulam o setor de serviços que cumprem outros objetivos de política nacional que não sejam o de abrir o mercado nacional para a concorrência internacional em serviços – por exemplo, a exigência de qualificação profissional para o exercício de certas profissões.

déficits, a questão que se coloca é como fazer o melhor uso possível da ALCA ao mesmo tempo em que se preserve outras políticas relevantes para o desenvolvimento nacional.

4.3. O efeito da abertura

O Brasil passou por uma verdadeira revolução na área de serviços durante a última década. O processo de privatizações, aliado à abertura do mercado de serviços através de concessões e licitações, mudou significativamente a paisagem do setor, internacionalizando-o como nunca antes o fora. Essa primeira *geração* de abertura em serviços precisa ser avaliada. Os ganhos em eficiência são conhecidos e o exemplo do setor de telecomunicações é emblemático nesse contexto. No entanto, importantes questões permanecem sem resposta (relação eficiência/tarifas, por exemplo) e necessitam ser abordadas para que o valor do processo de abertura ou de uma maior abertura no médio e longo prazo ao qual se propõe um capítulo sobre serviços na ALCA possa ser apurado.

4.4. O lugar da regulamentação

Uma das mais importantes características da regulamentação de atividades de serviços no Brasil e no mundo é que muitas das razões que justificam medidas, apesar de afetarem o comércio internacional de serviços conforme definido desde o advento do GATS, têm sua origem em preocupações essencialmente nacionais, tais como, a preservação da qualidade na prestação e, portanto, na defesa do consumidor, a garantia de acesso a serviços essenciais para o bem-estar geral, a garantia de acesso a informações relativas a serviços específicos e a preservação de valores cívicos e/ou culturais. Proteção no sentido econômico, característica de políticas como a de indústrias nascentes, muito comum até a década de oitenta, hoje raramente integram os cardápios de políticas públicas à disposição de governos, devido à evolução do mercado internacional, que exige inserção e parcerias e não-proteção e auto-suficiência.

A regulamentação do setor de serviços no Brasil é bastante heterogênea. Não poderia deixar de ser, é lógico, dada a heterogeneidade entre as próprias atividades de serviços e os objetivos de política nacional cumpridos pela regulamentação específica. No entanto, existe também grande heterogeneidade no nível de regulamentação: o que foi visto acima sobre o quão regulamentado é ou não é um determinado setor, se *falta* regulamentação, se *sobra* regulamentação.

O aspecto regulatório é central para as negociações sobre serviços – na ALCA ou alhures. Não só o comércio de serviços entre países não é sujeito a tarifas de importação ou barreiras na fronteira (isso simplesmente não é factível) como as verdadeiras limitações a esse comércio se dão na regulamentação específica de cada setor, com frequência inclusive de forma não-discriminatória entre serviços ou prestadores de serviços nacionais e estrangeiros. As negociações internacionais nesse sentido são puramente sobre a regulamentação do setor e nesse sentido a situação regulatória de um país é central, sobretudo porque a normativa internacional já existente e a que está por vir não se limita a medidas que discriminam contra interesses estrangeiros em mercados nacionais.

O que se observa no caso brasileiro é que a regulamentação nacional não está adequada a padrões internacionais em muitos casos e que isso necessita ser corrigido. Essa correção, no entanto, não deve ser entendida como uma desculpa para restringir o acesso de empresas ou prestadores estrangeiros. O que ocorre é que, em muitos casos, como o de serviços profissionais, a falta de regulamentação resulta em situações excessivamente permissivas que acabam afetando a qualidade e previsibilidade do serviço prestado. Regularizar nesse caso não significa restringir e sim introduzir ordem onde ordem resulta em eficiência e qualidade.

Em alguns casos, a falta de regulamentação pode, de fato, ser negativa para o País, caso um acordo como a ALCA congele níveis existentes (ou não existentes) de regulamentação.

Processos de abertura não se dão apenas através de uma desregulamentação. Talvez até mais importante do que a desregulamentação seja a re-regulamentação que deve se dar uma vez contemplada a abertura. O caso de agências regulatórias, por exemplo, exemplifica eloqüentemente essa premissa. Assim, ganhar tempo para avaliar, decidir e implementar uma segunda *geração* de liberalização em serviços pode ser altamente relevante para os interesses nacionais. Em termos da ALCA, a forma de ganhar tempo para *resolver* o problema regulatório (ou *re-regulatório*) é o de privilegiar mecanismos que permitam flexibilidade na aplicação de disciplinas de liberalização – na modalidade (princípios e listas) e no tempo (prazos).

4.5. Como obter crédito

O Brasil é prova que até mesmo justificativas tradicionais para a regulação de serviços, tais como a noção de *monopólios naturais*, estão rapidamente cedendo seu lugar para versões flexíveis que delineiam os limites do monopólio e concedem a prestadores privados o direito de prestar serviços (os processos de privatizações e de concessões). Enquanto telecomunicações e transportes já estão bastante avançados nesse processo, o setor de energia começa a despontar como o próximo candidato cuja história no Brasil tem sido caracterizada pela propriedade pública e estatal. A rápida evolução nesse nível da regulamentação nacional tem importantes implicações para o grau de abertura do setor e sua competitividade internacional.

O processo envolvendo privatizações, concessões de serviços públicos e um clima bastante positivo e convidativo ao investimento estrangeiro direto emanante da própria Constituição Federal é algo que representa uma *concessão unilateral* brasileira importante. A situação do setor financeiro que também passou por grande processo de liberalização é também representativa de uma concessão que não foi ainda reciprocada em nível internacional. É lógico que esperar reciprocidade dos Estados Unidos, por exemplo, em termos de acesso a seu mercado financeiro talvez não seja algo que tenha concreto valor comercial para os bancos ou instituições financeiras nacionais. No entanto, crédito negocial pode ser obtido através da liberalização já feita não apenas com fins de exigir concessões estritamente recíprocas, no mesmo setor. Negociações como a da ALCA e as da OMC são negociações onde trocas inter-setoriais podem definir em grande medida o nível de abertura a ser oferecido por um país na mesa de negociação – sobretudo um país cujo poder de negociação é relativamente pequeno, quando comparado com os grandes parceiros comerciais. Assim, uma liberalização financeira unilateral pode servir tanto para diluir exigências norte-americanas, por exemplo, nesse mesmo setor, quanto para fortalecer pedidos brasileiros em outros setores – de serviços, agrícolas ou industriais.

Será importante, portanto, continuar refletindo sobre como fazer valer concessões unilaterais ou liberalizações autônomas nos foros internacionais e exigir algo em troca. Alguns autores abordam esse tema e sugerem algumas alternativas para inclusão na ALCA e em acordos de integração.⁷²

⁷² Por exemplo, um autor chileno sugeriu que uma forma de dar crédito a países que já abriram seus mercados de serviços seria obrigar os países com níveis mais altos de proteção de seus setores de serviços a se comprometer a uma liberalização mais rápida e profunda do que aqueles que já a fizeram. Ver PRIETO, F.J. “The GATS, Sub-regional Agreements, and the FTAA: How Much is Left to Be Done?”, capítulo 12 em Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform, Sherry M. Stephenson, ed., Brookings Institution Press & General Secretariat/Organization of American States (OAS), Washington D.C., 2000, p. 239.

4.6. O vínculo com investimentos

Um dos pontos de divergência nas negociações da ALCA em serviços tem sido a questão do tratamento do tema investimentos. A divergência advém do fato de que os instrumentos que tratam do comércio de serviços no Hemisfério abordam, de forma distinta, a questão do investimento em serviços. No caso do NAFTA, existe um capítulo específico dedicado a investimentos, tanto em bens quanto em serviços. No caso do MERCOSUL, investimentos em serviços são tratados separadamente de investimentos em bens, através do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços – ou seja, o instrumento do MERCOSUL que trata de todas as transações intrazona de serviços. No Protocolo, um dos quatro modos de prestação refere-se à presença comercial de prestadores de serviços, o que corresponde à questão do investimento direto estrangeiro no setor.

Que no mundo real a questão de investimentos é intimamente ligada à questão do comércio de serviços, não existe a menor dúvida. Que no mundo dos acordos de integração as duas questões necessitem estar juntas ou não, já é uma questão a ser avaliada, dependendo do objetivo nacional a ser atingido por essa ou aquela preferência. Para avaliar essa questão, o que se deve ter claro é o impacto de uma ou outra modalidade sobre a relação entre dois objetivos: o de atrair capitais estrangeiros de longo prazo e o de ter ingerência sobre o perfil do investimento e sua função no mercado. Apesar do segundo objetivo estar em desuso nos últimos tempos, dada a grande concorrência mundial para a atração de investimentos estrangeiros, a relação entre a atração e a ingerência continua tendo sua relevância em setores cruciais da economia, tais como, o de telecomunicações. O conteúdo dos editais de privatização, nesse contexto, podem revelar importantes elementos balizadores para uma análise mais criteriosa dos rumos a trilhar na regulamentação de investimentos estrangeiros em serviços.

O MERCOSUL tem-se oposto a tratar investimentos em serviços num capítulo dedicado ao tema investimentos como um todo, preferindo manter o tema no âmbito de um futuro capítulo sobre todos os tipos de transações em serviços. A escolha até agora tem sido mais tática/negociadora do que propriamente econômica ou inspirada em realidades de mercado. O tema é delicado e claramente não é do interesse do Brasil ser percebido como obstrucionista. Afinal, um dos pontos a favor da própria ALCA é a de servir como *cartão de visita* para investidores que vejam em sua adesão uma confirmação de um tipo de inserção no mercado internacional que privilegia a conciliação e não o confronto com interesses externos. No entanto, até que ponto ceder? Por outro lado, aceitar que investimentos em serviços saiam do âmbito do capítulo de serviços dificulta a obtenção de outras concessões e é algo que deverá continuar presente na negociação – pelo menos até o momento em que ocorrerem as verdadeiras trocas de concessões que definirão o perfil do acordo como um todo.

4.7. Preservar o MERCOSUL?

Apesar do Protocolo de Montevidéu ainda não ter propriamente contribuído para a abertura dos mercados intrazona do MERCOSUL, a questão que se coloca é se vale ou não a pena promover uma liberalização mais profunda na sub-região do que no mercado hemisférico. Essa avaliação depende do conceito que se adotar sobre o próprio futuro do MERCOSUL e do seu lugar nas prioridades estratégicas brasileiras. Se a premissa fundacional do MERCOSUL continuar prevalecendo, é de se esperar que o regionalismo aberto do MERCOSUL mantenha algum espaço para maiores aprofundamentos na sub-região como forma de ir fortalecendo o bloco com vistas a torná-lo um sistema regional viável e de peso no cenário internacional.

Nesse contexto, aprofundar o livre-comércio de serviços entre os quatro Estados-partes como forma de alcançar um mercado comum afirma-se como elemento crucial e a questão de como preservá-lo em face da ALCA pode ser importante.

O Protocolo de Montevideu tem elementos que já o tornam um esquema de liberalização mais profundo em serviços do que o NAFTA e outros acordos no Hemisfério. O Protocolo aplica a não-discriminação, seja em termos de nação-mais-favorecida ou tratamento nacional, a todos os setores de serviços, de forma incondicional – o que representa um compromisso bastante importante e mais profundo do que o seu correspondente do NAFTA, que permite a cada país-membro estabelecer condições ou manter restrições, bastando que o país em questão as inscreva em sua lista nacional. Outro elemento importante é a falta de prazo para a realização plena do livre-comércio intrazona no NAFTA, enquanto que o Protocolo de Montevideu dispõe sobre um prazo máximo de dez anos a partir da entrada em vigor do instrumento. Outros exemplos de aprofundamentos possíveis para o MERCOSUL referem-se a temas setoriais, vários dos quais já contam com âmbitos negociais na forma de subgrupos especializados e subordinados diretamente ao Grupo Mercado Comum.

Referências bibliográficas:

- BAUER, William ; YAMEY, Basil. Economic progress and occupational distribution. **The Economic Journal**, Cambridge, dez. 1951.
- BHAGWATI, J. International. Trade in services and its relevance for economic development. In: ANNUAL LECTURE OF THE GENEVA ASSOCIATION AT THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND AT THE GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES, 10., Genebra.
- FRANÇOIS, Joseph F. ; REINERT, Kenneth A. The role of services in the structure of production and trade : stylized facts from a cross-country analysis. **Asia-Pacific Economic Review**, Seattle, v. 2, n. 1, p. 1-9, 1996.
- GATS the general agreement on trade in services : a guide for business. Bruxelas : The European Commission, Office of Publications of the European Communities, 1995.
- GONZÁLEZ, C. P. Mexico's free trade agreements : extending NAFTA's approach. In: STEPHENSON, Sherry M. (Ed.). **Services trade in the western hemisphere : liberalization, integration and reform** Washington : Brookings Institution, 2000.
- HOEKMAN, B. Tentative first steps : an assessment of the Uruguay round agreement on services. In: CONFERÊNCIA DO BANCO MUNDIAL, 1995, Washington. **The Uruguay round and the developing economies**. [S. l. : s.n.], 1995?.
- HOEKMAN, B. ; PRIMO BRAGA, C. A. **Protection and trade in services** : a survey. Washington : The World Bank, 1997. (Policy working paper ; n. 1747).
- KATOUIAN, M.A. The development of the service sector : a new approach. **Oxford Economic Papers**, Oxford, v. 22, n. 3, p. 362-382, nov. 1970.
- KUWAYAMA, Mikio. El acceso a los mercados de servicios : desafíos y oportunidades para América Latina y el Caribe. In: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), 1997, Santiago. [S.l. : s.n.], 1997?.
- LIBERALIZING international transactions in services : a handbook. Genève : United Nations, 1993.

- MARCONINI, M. **A OMC e o comércio de serviços** : normativa multilateral e interesse brasileiro. [S.l. : s.n.], 2001?. (no prelo).
- _____. A OMC, o MERCOSUL e o comércio de serviços : aspirações regionais na era pós-GATS. In: O DIREITO do Comércio Internacional. São Paulo : Observador Legal, 1997. 205 p.
- _____. A rodada Uruguai e o comércio de serviços. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 37, out./dez. 1993.
- MARKUSEN, James R. **Trade in Producer Services** : issues involving returns to scale and the international division of labor. London (CA) : University Western Ontario, 19--?.
- PEÑA, M.A. Services in Mercosur: the protocol of Montevideo. In: STEPHENSON, Sherry M. **Trade in the western hemisphere** : liberalization, integration and reform. Washington : Brookings Institution, 2000.
- PRIETO, F. J. The GATS, subregional agreements and the FTAA : how much is left to be done?. In: STEPHENSON, Sherry M. **Services trade in the western hemisphere** : liberalization, integration and reform. Washington : Brookings Institution, 2000.
- SAPIR, André ; WINTER, Chantal. Services trade. In: GREENAWAY, David ; WINTERS, L. Alan. **Surveys in international trade**. Washington : [s.n.], 1991.
- SMITH, Adam. **The wealth of nations** : an inquiry into the nature and causes. New York : Modern Library, 1994.
- A SURVEY of the world economy. **The Economist**, London, 28 set. 1996. Suplemento.

Painel 1 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

AS NORMAS TRABALHISTAS E AMBIENTAIS NA AGENDA DE NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Pedro da Motta Veiga

1. Introdução

Na área de negociações comerciais, nenhum tema terá gerado tanta controvérsia, ao longo da década de noventa, quanto a conveniência (ou a inconveniência) de incluir na agenda multilateral de negociações a questão das relações entre, de um lado, o comércio internacional, e de outro, as normas ambientais e trabalhistas.

Mais importante ainda, a controvérsia sobre esta questão gerou forte polarização Norte-Sul, opondo governos de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento e da polêmica participam ativamente representantes empresariais, sindicatos e ONGs de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, por um lado, a questão das relações entre comércio e normas ambientais e trabalhistas inscreve-se na linha direta do paradigma de agenda comercial inaugurado pela Rodada Uruguai – em que temas envolvendo políticas domésticas e as divergências nacionais em matéria de políticas não-comerciais adquirem crescente importância. Por outro lado, no entanto, ela expressa a emergência de uma nova *política* das negociações comerciais, ao envolver intensamente organizações não-governamentais e ao mobilizar debates que não se podem reduzir à tradicional oposição entre liberais e protecionistas. Ao se situar na convergência da agenda de harmonização de políticas – de origem liberalizante – e da agenda de emergência de uma nova ordem pública internacional e de um sistema de *governance* da globalização – de origem *regulacionista* e seguramente não-liberal – o tema das relações entre comércio e normas trabalhistas e ambientais expressa, de forma exemplar, as tensões que atravessam o sistema de comércio mundial neste início de século.

A polarização Norte-Sul e a resistência dos governos dos países em desenvolvimento à inclusão do tema nas negociações multilaterais não significaram, no entanto, que a questão permaneceu exterior à agenda de comércio. De fato, através de acordos comerciais preferenciais, de medidas unilaterais adotadas por países desenvolvidos, de iniciativas não mandatárias envolvendo governos, empresas, sindicatos de trabalhadores e ONGs – tanto do Norte quanto do Sul – e até mesmo de organismos multilaterais, o tema das relações entre comércio e normas ambientais e trabalhistas já vem sendo tratado. E isto de tal forma que é possível afirmar que o debate atual envolve antes o *como e onde tratar* do que o *se e por que* tratar tais questões.

Por outro lado, a evolução dos debates levou a uma situação em que os temas *comércio/meio ambiente* e *comércio/normas trabalhistas* foram tratados separadamente, cada um descrevendo uma trajetória específica. O tema ambiental gerou acordos multilaterais que

prevêem sanções comerciais e entrou no radar da OMC, com a criação de um comitê sobre comércio e meio ambiente, ao final da Rodada Uruguai, enquanto o tema trabalhista ficou de fora da OMC, mas evoluiu intensamente na OIT, em acordos regionais e em políticas comerciais dos países desenvolvidos.

O Brasil é reconhecidamente vulnerável ao debate: sua pauta exportadora é intensiva em recursos naturais (e ambientais) e o trabalho infantil é relevante em alguns setores da economia, inclusive em setores direta ou indiretamente exportadores. Aqui também o tratamento da questão evoluiu, embora a posição oficial do governo seja claramente de recusa da vinculação entre as regras de comércio e o cumprimento de normas ambientais e trabalhistas. O MERCOSUL acaba de concluir um acordo-quadro muito genérico na área ambiental e idéias como a elaboração de uma carta social não saíram no plano das intenções de alguns atores sociais da sub-região. Ainda assim, empresas, associações empresariais, ONGs e sindicatos de trabalhadores têm iniciativas nestas áreas, que correm à margem das posições oficiais.

Este trabalho descreve, na seção 2, o tratamento concedido às relações entre comércio e normas ambientais e trabalhistas nas negociações internacionais – direta ou indiretamente comerciais – nas políticas comerciais de diversos países e em iniciativas não mandatórias, ao longo dos últimos anos. Na seção 3, analisa-se a emergência do tema das relações entre comércio internacional e normas ambientais e trabalhistas, identificando as principais questões que estão na origem da aproximação entre a regulação do comércio internacional e o estabelecimento e *enforcement* de normas trabalhistas e ambientais, em âmbito nacional e internacional. Discutem-se, ainda, as principais tendências de evolução do tratamento dado ao tema em fóruns internacionais, nos últimos anos. A seção 4 traz a discussão para o caso do Brasil, buscando posicionar o País no debate internacional em curso e fazendo referência a iniciativas de enfrentamento da questão, geradas no âmbito privado. Finalmente, a seção 5 apresenta as principais conclusões do trabalho.

2. Comércio e normas trabalhistas e ambientais na agenda internacional

2.1. Comércio e normas trabalhistas

A questão da competição desleal relacionada às normas trabalhistas foi abordada no art. 7º do capítulo 2 da malograda Carta de Havana, que instituiria a Organização Internacional do Comércio, no imediato pós-guerra. Menos ambicioso, o GATT somente se refere ao tema na alínea *e* de seu art. 20, que estabelece a proibição de comerciar com artigos fabricados nas prisões. A partir de 1953 e nas sucessivas rodadas de negociações multilaterais, os Estados Unidos mantiveram a pressão sobre o GATT no sentido de incluir no Acordo um artigo ou disposições referentes às normas trabalhistas (Stern, 1999). Não foram, no entanto, bem-sucedidos e recorreram, na sequência, a suas políticas comerciais unilaterais e, mais tarde, a acordos comerciais regionais e bilaterais, para vincular o tema trabalhista a questões de comércio.

No SGP dos Estados Unidos, prevê-se, desde 1984, a suspensão do tratamento preferencial no caso de trabalho forçado, de crianças e de desrespeito à liberdade de associação, ou seja, no caso de desrespeito “aos direitos dos trabalhadores reconhecidos internacionalmente”⁷³. Os direitos trabalhistas referidos na legislação norte-americana não

⁷³ Também na década de oitenta, a Lei de Recuperação da Bacia do Caribe, de 1983, e a Lei de Comércio Exterior dos Estados Unidos, de 1988, fazem referência a direitos trabalhistas e prevêem mecanismos para promover tais normas nos países beneficiados por esquemas preferenciais.

coincidem exatamente com os que são objeto das Convenções da OIT referentes a normas trabalhistas fundamentais, mas inspiram-se na definição multilateral (OCDE, 2000). Em 1996, onze países perderam o direito aos benefícios do SGP, cinco deles tendo sido posteriormente reintegrados ao sistema.

Um acordo de cooperação paralelo ao NAFTA foi adotado, em boa medida, como meio de quebrar resistências domésticas, nos Estados Unidos, ao Acordo de Livre-Comércio. Este acordo de cooperação pretende promover a aplicação das legislações de trabalho vigentes nos países signatários.

De acordo com Aggarwal (1995), o acordo paralelo ao NAFTA contém uma enumeração de normas trabalhistas mais ampla do que as referidas nas convenções da OIT e nos documentos de política comercial dos Estados Unidos. São consideradas, no NAFTA, onze condições trabalhistas gerais que deverão ser promovidas, indo desde a liberdade de associação até as políticas de imigração e as condições salariais e de duração do trabalho. O Acordo não estabelece normas comuns, nem critérios uniformes para avaliação das políticas e práticas, mas prevê o cumprimento das regras domésticas de cada país. O Acordo prevê mecanismos específicos de solução de disputas, que somente podem ser acionados em caso de violação à legislação nacional pertinente e quando for possível caracterizar um *padrão persistente*, e não apenas um caso de incapacidade para *enforce* a legislação doméstica. Multas pecuniárias são previstas e sanções comerciais – no caso, a suspensão das preferências negociadas – são admitidas apenas quando as violações identificadas envolverem alguns tipos de normas, relativas a trabalho infantil e normas de segurança e saúde ocupacional. Entre 1994 e o final de 1999, vinte e duas comunicações públicas foram apresentadas aos órgãos administrativos nacionais do acordo de cooperação trabalhista. A maioria das controvérsias submetidas ao Acordo envolvem violações presumidas de direitos de liberdade sindical, de organização e negociação coletiva, inclusive o direito de greve. Nenhuma multa ou sanção foi aplicada ao abrigo do Acordo.⁷⁴ (OCDE, 2000).

Ainda no Continente Americano, os acordos de livre-comércio entre o Chile e o Canadá e entre a Costa Rica e o Canadá também contemplam o tema trabalhista, com um modelo semelhante ao adotado no acordo de cooperação paralelo ao NAFTA.

Nas negociações da ALCA, os Estados Unidos apresentaram, no Grupo de Negociação do Capítulo de Investimentos, proposta de texto pelo qual os países signatários do Acordo se comprometeriam a não desconsiderar ou reduzir seus padrões e normas trabalhistas domésticas para atrair investimentos externos. Proposta semelhante é feita no que se refere a normas ambientais.

Na União Européia, o SGP prevê, desde 1994, a concessão de preferências suplementares aos países que possam demonstrar o respeito a certas normas trabalhistas fundamentais, além de permitir, em determinadas circunstâncias, a suspensão temporária das preferências, em função de práticas trabalhistas consideradas inadequadas. Em 1997, o Conselho Europeu suspendeu temporariamente os benefícios concedidos a Mianmar, em função da utilização extensiva, naquele país, de trabalho forçado.

No acordo de parceria entre os Estados da África, Caribe e Pacífico (países ACP) e a Comunidade Européia – o Acordo de Cotonou – cujas negociações foram concluídas em fevereiro de 2000, e no Acordo de comércio, desenvolvimento e cooperação firmado entre a

⁷⁴ Este acordo serviu de modelo para a inclusão do tema trabalhista no recente acordo de livre-comércio assinado entre os Estados Unidos e a Jordânia.

Comunidade e a África do Sul, em 1999, os signatários reafirmam seu compromisso em relação ao cumprimento das normas fundamentais de trabalho.

Nos últimos anos a União Européia vem se afastando explicitamente das propostas que defendem o uso de sanções comerciais como meio para *enforce* normas trabalhistas internacionalmente acordadas, ao mesmo tempo em que defende o papel central da OIT na promoção das normas fundamentais ali negociadas.

Uma Comunicação recente da Comissão Européia (CE, 2001) apresenta os elementos de uma “estratégia de melhoria da *governance* social e da promoção das normas trabalhistas fundamentais, com vistas a aumentar a contribuição da globalização ao desenvolvimento social e ao respeito aos direitos fundamentais” (CE, 2001). O documento da Comissão *enquadra* o tema das normas trabalhistas fundamentais sob a ótica da promoção da dimensão social da globalização e do desenvolvimento social, referindo-se à Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social, de 1995, como um texto fundacional nesta área.

O Programa de ação proposto pela Comissão Européia para os próximos anos inclui, no plano internacional, o objetivo de tornar os instrumentos da OIT mais efetivos, aumentando a eficácia dos mecanismos de supervisão e de apresentação de queixas, bem como apoiando a discussão de novos mecanismos de incentivo à promoção das normas fundamentais de trabalho. Ampliar a eficácia destes instrumentos pode-se revelar fundamental para aqueles países que querem ver o tema definitivamente afastado da OMC e de seus mecanismos de *enforcement*.

No plano de suas iniciativas domésticas, a Comissão defende o fortalecimento dos mecanismos existentes no SGP comunitário e que levam em conta o cumprimento (ou não) das normas fundamentais de trabalho pelos países beneficiários. Por outro lado, propõe-se que a União Européia utilize, em seus futuros acordos bilaterais de comércio e cooperação, mecanismos semelhantes ao negociado com os países ACP no Acordo de Cotonou, de 2000, com ênfase em medidas específicas para a eliminação do trabalho infantil.

No plano multilateral, em dezembro de 1996, uma declaração sobre as normas fundamentais de trabalho foi incorporada à Declaração emitida ao final da Primeira Reunião Ministerial da OMC. Na Declaração, os membros da OMC renovam seu compromisso com o respeito às normas trabalhista fundamentais, apóiam a colaboração entre os secretariados da OMC e da OIT, rejeitam o uso das normas trabalhistas com objetivos protecionistas e reconhecem na OIT o organismo habilitado para definir e gerenciar as normas fundamentais de trabalho.

A Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social, de 1995 – que identificou, pela primeira vez, as normas trabalhistas fundamentais e estabeleceu sua universalidade – os *inputs* do estudo pioneiro da OCDE de 1996⁷⁵ e a Declaração Ministerial da OMC, de Cingapura, são antecedentes da adoção, em junho de 1998, da *Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho*, que enuncia sucintamente quatro princípios, obriga os Estados-membros da organização a respeitá-los e sublinha que as normas trabalhistas não deveriam ser utilizadas com finalidades protecionistas. Todos os membros da OIT se comprometem a promover e cumprir tais normas, sejam eles ou não signatários das convenções pertinentes. Os princípios e direitos incluídos na Declaração compreendem:

⁷⁵ Em 1996, a OCDE publicou um estudo denominado O comércio, o emprego e as normas de trabalho: um estudo sobre os direitos fundamentais dos trabalhadores e o comércio internacional, que contribuiu para a emergência de um consenso político internacional relativo à definição de um conjunto de normas fundamentais de trabalho.

- a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva;
- a eliminação de qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório;
- a abolição efetiva do trabalho infantil; e
- a abolição da discriminação em matéria de emprego e de profissão.

Desde 1995, o número de países que ratificaram as sete convenções fundamentais da OIT então vigentes mais do que dobrou. A oitava convenção fundamental – a nº 182 – que proíbe as piores formas de trabalho infantil, entrou em vigor em novembro de 2000 e foi rapidamente ratificada.

A ratificação das convenções e a adoção da Declaração de junho de 1998 não implicam, no entanto, que a aplicação dos princípios aí defendidos tenha evoluído com a mesma velocidade. Isso apesar do fato de que a Declaração de 1998 estabeleceu uma nova metodologia de acompanhamento de sua implementação, com base em relatórios anuais.

Em dezembro de 1999, quando da Terceira Conferência Ministerial da OMC, em Seattle, os Estados Unidos propuseram a criação de um grupo de trabalho sobre comércio e trabalho na OMC e a União Européia propôs o estabelecimento de um foro permanente de trabalho, reunindo a OMC e a OIT sobre as relações entre as políticas relativas ao comércio, ao desenvolvimento, à proteção social e ao meio ambiente. Diversos membros da OMC, em especial países em desenvolvimento, resistem frontalmente a estas iniciativas e a polarização entre países desenvolvidos e em desenvolvimento se acentua, quando o Presidente dos Estados Unidos – país anfitrião da Conferência – defende, em discurso, o uso de sanções comerciais contra países que violam as normas trabalhistas fundamentais, nomeando alguns destes países, também membros da OMC.

Na OCDE, uma ampla revisão dos princípios diretores da organização para as empresas multinacionais – adotados, em sua primeira versão, em 1976 – foi levada a efeito em 2000, incluindo-se, no documento, recomendações relativas às normas trabalhistas fundamentais, particularmente no que diz respeito ao trabalho infantil e ao trabalho forçado. Este documento foi assinado pelos países-membros da organização e quatro países não-membros, entre os quais o Brasil, a Argentina e o Chile.

Além disso, códigos de ética ou de responsabilidade social são crescentemente adotados por grandes empresas, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, onde códigos de conduta relativos às normas trabalhistas fundamentais foram negociados entre empregadores e empregados em setores da indústria como o têxtil e o de calçados. Por outro lado, programas de etiquetagem (*labelling*) têm sido crescentemente utilizados, tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento, para promover a erradicação – ou a redução – do trabalho infantil ou, mais genericamente, para incentivar relações com pequenos produtores em países em desenvolvimento baseadas na idéia de *fair trade*. Há que reconhecer, no entanto, que estes códigos de conduta e outros mecanismos privados de regulação se caracterizam por serem extremamente heterogêneos, não apenas no que se refere aos princípios e normas contempladas, mas também no que diz respeito ao grau de *enforcement* a aos mecanismos de supervisão e avaliação de que dispõem (Senarclens, 2000). De acordo com levantamento da OIT citado por este autor, “apenas um terço dos códigos de conduta propostos por atores não-governamentais faz referência às normas trabalhistas fundamentais ou aos princípios enunciados nas convenções e recomendações da OIT”.

Outra iniciativa relevante e recente diz respeito ao estabelecimento de sistemas de gestão padronizados na área trabalhista, na linha dos Sistemas 9.000 e 14.000: o sistema *Social Accountability 8.000* (SA 8.000) é o melhor exemplo desta nova tendência.

Finalmente, é importante lembrar que contratos comerciais entre empresas de países em desenvolvimento e importadores de países desenvolvidos também funcionam como um vetor de difusão de novas práticas nesta área. Assim, muitos contratos passaram a incluir, nos últimos anos, cláusulas com requisitos de cumprimento de determinadas normas e padrões por parte das empresas exportadoras.

2.2. Comércio e normas ambientais

Até o final da Rodada Uruguai, o meio ambiente somente era levado em conta, nas regras do GATT, através das exceções, previstas no art. 20, visando proteger a saúde humana, animal ou vegetal, ou os recursos não-renováveis. O preâmbulo do Acordo da Marrakech se refere diretamente aos objetivos de desenvolvimento durável e de proteção do meio ambiente, mas o tema ambiental não é tratado nos acordos que emergem da Rodada Uruguai, sendo criado, ao final da Rodada, no âmbito da OMC, um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente.

O Comitê recebeu um amplo mandato de trabalho, cobrindo bens, serviços e direitos de propriedade intelectual. Seu duplo objetivo era:

- (i) identificar as medidas comerciais e ambientais de forma a promover o desenvolvimento sustentável; e
- (ii) recomendar se o regime multilateral de comércio precisa ser modificado, de uma maneira compatível com a sua natureza não-discriminatória e aberta.

O CTE trabalhou em temas relacionados a acesso a mercado e às relações entre as agendas comerciais e dos acordos ambientais multilaterais, mas sua dinâmica de trabalho foi negativamente afetada pela polarização Norte-Sul em torno do tema (Figueres *et alii*, 2001). Ainda no âmbito da OMC, foi criada a Divisão de Comércio e Meio Ambiente para apoiar os comitês que tratam destas relações e das barreiras técnicas ao comércio e o Secretariado está envolvido em um diálogo regular sobre comércio e meio ambiente com organizações não-governamentais.

Os processos de integração regional e de liberalização preferencial também levam em conta, embora de forma heterogênea, o tema ambiental. No caso do NAFTA, à semelhança do que ocorre com o tema das normas trabalhistas, foi estabelecido um acordo paralelo de cooperação, que prevê o cumprimento, pelos países signatários, de suas legislações domésticas.

No acordo paralelo ao NAFTA, os países explicitamente concordam em não utilizar medidas ambientais como barreiras não-tarifárias. Além disso, comprometem-se a cumprir em seus territórios as legislações ambientais domésticas. É criado um comitê de cooperação ambiental, de caráter supranacional, entre os países signatários e um conselho que reúne os Ministros de Meio Ambiente destes países. De maneira semelhante ao que corre no acordo de cooperação na área trabalhista, prevê-se a aplicação de multa contra violações da regulação doméstica que configurem um padrão recorrente – e não apenas um caso isolado – e, no limite, sanções comerciais (suspensão das preferências tarifárias).

O acordo de livre-comércio entre o Chile e o Canadá, firmado em 1997, também contempla a questão ambiental. Seu modelo institucional nesta área é baseado no NAFTA, embora seus

mecanismos de *enforcement* sejam menos fortes do que os do acordo norte-americano. De fato, no acordo entre o Chile e o Canadá, o Comitê de Cooperação Ambiental não desfruta da autonomia que lhe é conferida no NAFTA e não tem a autoridade para impor sanções comerciais (Schatan, 1999).

Na ALCA, os Estados Unidos propuseram, no Grupo de Negociação sobre Investimentos, a inclusão de parágrafo nos termos dos quais as partes se comprometem a não desprestigiar nem atenuar seus padrões e suas regras domésticas na área ambiental, como meio para atrair investimentos.

No caso do MERCOSUL, depois de anos de impasses e dificuldades, foi assinado, em abril de 2001, um acordo-marco na área ambiental, cuja principal característica é a generalidade dos objetivos e meios e a inexistência de quaisquer elementos relacionados ao *enforcement* do que foi acordado entre as partes.

Na União Européia, uma das mais fortes tendências nesta área, foi a difusão do instrumento de etiquetagem ambiental (*eco-labels*), compatível com o objetivo de incentivar a disseminação de instrumentos econômicos não mandatários que incentivem as empresas a *upgrade* seu desempenho ambiental. Como se verá na seção 3, estes mecanismos, que contemplam a análise do ciclo de vida dos produtos, não estão imunes aos riscos de captura por interesses protecionistas nos países importadores e podem gerar clara discriminação entre produtos domésticos e importados.

No plano multilateral, mas externo ao campo das negociações comerciais, a iniciativa mais relevante foi a criação da série de Padrões 14.000. Em 1991, criou o SAGE – *Strategic Advisory Group on the Environment* – para avaliar a possibilidade de criar padrões internacionais de gestão ambiental, de forma similar ao modelo adotado para a gestão da qualidade, que buscava aumentar a capacidade organizacional para atingir e mensurar as melhorias no desempenho ambiental das firmas, facilitar o comércio internacional e remover as barreiras comerciais. Em 1995, o SAGE concluiu seus trabalhos, confirmando a possibilidade de que fossem alcançados estes três objetivos através do estabelecimento de padrões internacionais de gestão ambiental. Em consequência, estabeleceu um novo comitê técnico – o TC-207 – para desenvolver padrões internacionais neste campo. A Série 14.000, que resultou destes trabalhos, é uma abrangente *check-list* de práticas de gestão empresarial consideradas necessárias para garantir o rigoroso cumprimento da legislação ambiental, antecipar problemas relacionados ao meio ambiente e medir a consistência do desempenho ambiental das firmas.

Os padrões foram formulados com o objetivo de poderem ser aplicados a todos os tipos e tamanhos de organizações e acomodar diversas condições geográficas, culturais e sociais. Em consequência, eles não estabelecem “requisitos absolutos de desempenho ambiental, que vão além do compromisso de cumprir a legislação e as regulações existentes e de aperfeiçoar continuamente o sistema de gestão ambiental da empresa”. Portanto, a norma estabelecida não pretende alterar ou aumentar o nível das obrigações legais da empresa que o aplica.

Também na área ambiental, contratos comerciais entre empresas de países em desenvolvimento e importadores de países desenvolvidos atuam no sentido de difundir novas práticas de gestão. De fato, é comum que contratos de venda de produtos sensíveis ambientalmente incluam cláusulas com requisitos de cumprimento de determinadas normas e padrões por parte das empresas exportadoras.

3. Comércio internacional e normas trabalhistas e ambientais: um debate em evolução

3.1. Comércio e normas trabalhistas e ambientais: na confluência de duas agendas

A aproximação entre os temas comerciais e a questão do cumprimento das normas ambientais e trabalhistas se evidenciou na década de noventa, mas tem origem em evoluções que remontam aos anos oitenta. Na área ambiental, a década de oitenta foi marcada pela assinatura de tratados multilaterais que contemplam o uso de sanções comerciais como mecanismos de *enforcement* das regras ambientais acordadas internacionalmente. Na área trabalhista, Estados Unidos e União Européia já incluíam, em suas legislações comerciais nacionais e, em especial, em seus SGPs, tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento de acordo com o grau de cumprimento de normas trabalhistas.

Na década de noventa, no entanto, a aproximação entre as duas agendas se acentuou, legitimada pela crescente intromissão do GATT – depois OMC – em temas de política até então considerados como não estritamente comerciais. Esta intromissão apoiava-se na constatação de que a crescente interdependência entre as economias nacionais requeria regras que impedissem a distorção dos fluxos comerciais potencialmente gerados por políticas nacionais não especificamente comerciais. A partir desta constatação, inaugura-se, em instâncias multilaterais e regionais, um amplo debate em torno das relações entre as regras de liberalização comercial e as divergências entre políticas nacionais em áreas capazes – suposta ou comprovadamente – de impactar fluxos de comércio. É a era da agenda de harmonização, ou menos ambiciosamente, de convergência de políticas, dos debates sobre a conveniência da competição regulatória, etc.

O problema central que os novos temas de negociação colocam para a agenda comercial envolve o tratamento das “divergências de preferências coletivas (...) que se refletem nas evoluções dos sistemas de regulamentação ou dos instrumentos econômicos” dos diferentes países (Jacquet *et alii*, 1999). Segundo estes autores, estas divergências de preferências “podem derivar de apreciações diferentes da qualidade, de uma aceitabilidade diferente de riscos, de contextos locais em matéria de dotação de recursos naturais e condições climáticas, mas também de critérios éticos e religiosos ou ainda de tradições jurídicas diferentes”⁷⁶. É cada vez mais difícil manter a legitimidade da liberalização comercial, tanto no plano multilateral, quanto das iniciativas regionais e unilaterais, se não se busca equilibrar objetivos de liberalização e divergências nas preferências nacionais em matéria de bens públicos.

Como observa Kahler (1993), os processos de integração geraram diferentes soluções para este tema, as quais vão do modelo baseado na competição institucional ou reconhecimento mútuo até a harmonização (simétrica ou assimétrica) de políticas ou a administração do comércio. Segundo o autor, na União Européia, a competição institucional foi uma solução adequada, dada a convicção, partilhada pelos membros, de que todos os países da União “aplicam variantes de um modelo europeu de produção que oferece alta proteção – e considerável poder político – ao trabalho”. Neste contexto, a competição institucional tornou-se mais aceitável “porque os limites implícitos desta competição estavam claros” e eram partilhados pelos membros. Ainda assim, a competição institucional exigiu um certo grau de institucionalização no plano internacional, “para assegurar que a competição institucional, relativamente livre em alguns campos de política, fosse mais restrita, em outros”. Já no NAFTA, um acordo entre sócios com tradições e preferências sociais e políticas muito diferentes e, em termos de poder político e econômico, muito desiguais, prevaleceu o modelo

⁷⁶ Conforme Sampson (2001), “será muito surpreendente se questões relacionadas a avaliações de risco e à gestão dos riscos não se tornarem crescentemente importantes nos procedimentos legais da OMC e nos acordos que lidam com eles”.

de harmonização, mas o processo se deu ao longo do vetor de políticas que caracteriza as preferências do sócio maior. Neste caso, a harmonização assimétrica consagrou a hegemonia do paradigma liberal de políticas no acordo, sendo que as economias menores *compram*, junto com o acordo e o acesso aos mercados das economias maiores, um padrão de políticas. Outros processos de integração, como o MERCOSUL, não parecem ter sido capazes de gerar uma solução política para este tipo de dilema, combinando medidas de comércio administrado com uma competição institucional que carece de regras implícitas e de legitimidade entre seus membros.

Portanto, o paradigma de negociações comerciais cujo eixo é a prioridade concedida à agenda da harmonização ou da convergência de políticas encontra-se na origem da aproximação entre comércio, de um lado, e normas trabalhistas e ambientais, de outro. Mas não é possível entender o novo ímpeto que ganham as discussões sobre estes temas nos últimos anos, em que pese as sólidas resistências interpostas na OMC pelos países em desenvolvimento, sem ter em conta o peso político que adquirem, nos principais países da OCDE, as forças sociais e as posições políticas que se pautam por uma avaliação genérica de que “a globalização foi longe demais” – para utilizar a expressão de Rodrik (1997) – e de que a competição regulatória ensejada pelo crescimento da interdependência econômica, além de produzir desemprego nos países da OCDE, estaria gerando uma convergência de política em torno de padrões baixos e de critérios mínimos, ameaçando normas sociais e valores culturais consagrados nestes países.

Houve, nos últimos anos, diversas manifestações de que posições políticas contrárias a novas iniciativas de liberalização, tanto multilaterais, quanto regionais, passaram à ofensiva, logrando bloquear, por exemplo, a aprovação da *fast track authority* pelo Congresso dos Estados Unidos ao Executivo e impedir a conclusão das negociações do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), na OCDE, além de exigir a participação das ONGs ambientais e de representantes sindicais nos diversos foros de negociação comercial. Tais forças contribuíram ativamente para o fracasso da Reunião Ministerial da OMC, em Seattle, em dezembro de 1999. Em tais oportunidades, estes grupos manejaram politicamente a idéia de que “a integração econômica internacional é administrada por um pequeno grupo de governos e de grandes corporações, excluindo os demais interesses, como aqueles ligados ao trabalho, ao meio ambiente e aos consumidores” (Kahler, 1995)⁷⁷.

Mais recentemente, tais preocupações, disseminadas nos meios públicos e das ONGs dos países desenvolvidos, evoluíram para a constatação de que “as regras e estruturas econômicas e sociais existentes o plano internacional são desequilibradas no nível global. A *governance* global do mercado desenvolveu-se mais rapidamente do que a *governance* social global” (CE, 2001).

Legitimada pois – à luz das principais tendências das negociações comerciais internacionais – pela sua aderência à lógica de tratamento das divergências nacionais que possam afetar os fluxos comerciais, a aproximação entre comércio e normas ambientais e trabalhistas ganhou impulso como parte de uma agenda regulacionista de cunho *societal*, com motivações diversas das posições protecionistas tradicionais e politicamente apoiada em

⁷⁷ Bhagwati (1998), um dos mais importantes defensores do livre-comércio e do multilateralismo, sustenta que os grupos ambientais e trabalhistas, ao pedir a inclusão de *seus* temas na agenda da OMC nada mais estão fazendo do que reproduzir o que os grupos empresariais e governos interessados na proteção dos direitos de propriedade intelectual (DPI) fizeram na Rodada Uruguai: legitimar multilateralmente sanções comerciais destinadas a *enforce* disciplinas que pouco têm a ver com comércio.

segmentos diversificados da opinião pública doméstica dos países desenvolvidos e em uma rede transnacional de organizações não-governamentais, que incluem entidades e interesses sociais dos países em desenvolvimento.

Mas a aproximação entre a agenda comercial e os temas ambientais e trabalhistas também deve muito à percepção de que os instrumentos de *enforcement* da OMC são mais efetivos do que os de outras instituições e que, portanto, a garantia de que normas trabalhistas ou ambientais *adequadas* seriam implementadas dependeriam da inclusão destes temas na agenda comercial multilateral e da admissão de que sanções comerciais seriam adotadas para enfrentar o descumprimento das regras acordadas nesta área: “a força relativa da OMC levou a propostas no sentido de que a Organização deveria atuar em áreas externas ao campo comercial, usando seus instrumentos para reforçar a *governance* em outras áreas de política, como as normas trabalhistas e o meio ambiente” (CE, 2001). Neste sentido, alguns autores formulam a idéia de que a pressão para a inclusão destes temas na OMC sugere que a instituição é vítima de seu próprio sucesso (Kostecki, 2000; Sutherland *et alii*, 2001).

Finalmente, é importante não esquecer que o sistema de regras comerciais do GATT já incluía o conceito de *dumping*, extremamente ambíguo, em termos econômicos, mas funcional politicamente como arma de defesa comercial à disposição das partes contratantes às voltas com o acirramento da competição de produtos importados. O *dumping* é identificado – mal ou bem – com a competição desleal, e o GATT sanciona a idéia de que é possível corrigir, através de ações *antidumping*, tal padrão de competição. Não por acaso os defensores do tratamento, na OMC, de temas trabalhistas e ambientais, apóiam seus argumentos na necessidade de enfrentar o “*dumping* social” e o “*dumping* ecológico”.

3.2. O debate internacional: principais tendências de evolução

Os fundamentos das preocupações internacionais com os temas ambientais e trabalhistas não são idênticos. No caso dos temas ambientais, há preocupações econômicas e ambientais com os impactos transfronteiriços de políticas ambientais nacionais inadequadas e com o desrespeito pelas empresas a determinados padrões mínimos na área ambiental. Não por acaso, acordos multilaterais foram firmados na área ambiental para impedir o comércio de bens considerados danosos ao meio ambiente – vetor mais óbvio da transmissão transfronteiriça de práticas privadas e políticas nacionais inadequadas.

No caso dos temas trabalhistas, as preocupações emergem internacionalmente por duas vias: a ético-política, com o requisito de *globalização* de direitos sociais, e a econômica. A dimensão econômica, no entanto, não envolve – como ocorre com as questões ambientais – impactos potencialmente globais de políticas nacionais, mas tão-somente impactos localizados em certos países, decorrentes de práticas e políticas executadas em outros países. Além disso, embora atividades exportadoras nos países em desenvolvimento possam se valer do recurso a baixas normas de trabalho, é reconhecido que estas normas são mais freqüentemente violadas em atividades não orientadas ao comércio internacional, como a pequena agricultura e os serviços tradicionais (Stern, 1999; OCDE, 2000). Em geral, a intensidade exportadora das empresas é diretamente proporcional à melhoria das condições trabalhistas.

O tratamento internacional dos temas ambientais desfruta de reconhecida legitimidade econômica – já que o meio ambiente é, em termos rigorosamente econômicos, um bem público global – situação que não se reproduz na área trabalhista.

Esta diferença certamente contribui para o fato de que o vínculo entre comércio e temas ambientais tenha sido estabelecido em acordos internacionais, antes mesmo da constituição da

OMC e tenha se mantido na curta vida desta instituição, através do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, criado no final da Rodada Uruguai, e de decisões adotadas no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias, envolvendo questões relativas a comércio e meio ambiente. Também contribui para isto o fato do tema ambiental tem interface nítida com questões tratadas no âmbito de dois acordos da OMC – o de Barreiras Técnicas ao Comércio e o de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – e com os sensíveis problemas relacionados à saúde humana.

Ao contrário, e em boa medida, refletindo a mesma constatação, o vínculo comércio e trabalho se consolida através de medidas unilaterais ou regionais, bem como através de iniciativas não-mandatórias – envolvendo sempre os países onde se manifestariam os efeitos economicamente indesejáveis da competição de países não-cumpridores das normas trabalhistas – somente alcançando a instância multilateral através de uma instituição como a OIT, cujo mandato não envolve a área comercial.

Nas palavras de Badie (2000), “quando comparadas às questões ambientais (as questões trabalhistas e sociais) parecem menos capazes de produzir diretamente problemas globais suscetíveis de comprometer a sobrevivência da humanidade”. É por esta razão e pelo fato de que os sistemas de proteção social se estruturaram em bases nacionais que “a internacionalização dos problemas sociais tende a se prestar a manipulações políticas particularmente vigorosas da parte de Estados” nacionais e de interesses protecionistas (ver Badie, 2000; Kostecki, 2000).

a) comércio e normas trabalhistas

No que diz respeito aos temas relacionados a comércio e normas trabalhistas, sua emergência como problema internacional, em termos econômicos, temos duas questões: os impactos de diferentes níveis de cumprimento das normas de trabalho sobre a competitividade das economias e os efeitos dos fluxos comerciais e de investimento gerados pela competição entre economias com distintos graus de cumprimento destas normas sobre a estrutura de emprego e os níveis salariais dos trabalhadores (não-qualificados, essencialmente) dos países desenvolvidos.

Como observa Stern (1999):

“o que preocupa os ativistas trabalhistas e sociais é que as crescentes importações procedentes de países em que, de modo ostensivo, não se aplicam normas trabalhistas de proteção suficientes, vão em detrimento dos salários e das condições trabalhistas dos países industrializados importadores”.

Um amplo conjunto de estudos foram realizados na década de noventa, buscando avaliar empiricamente a existência de correlações entre normas de trabalho, desempenho exportador e impactos sobre os mercados de trabalho dos países desenvolvidos. Dois estudos da OCDE, um de 1996 e outro de 2000, buscaram sintetizar as principais conclusões deste conjunto de trabalhos e as recomendações de política que deles se pode derivar.

No que se refere à relação entre cumprimento das normas trabalhistas e desempenho exportador, uma qualificação importante envolve o tipo de normas de trabalho que se considera. Não há qualquer evidência, nos estudos realizados, de que um baixo grau de cumprimento das normas trabalhistas fundamentais esteja associado a um bom desempenho exportador do país em que tais normas seriam pouco exigentes e/ou insuficientemente cumpridas. Por outro lado, parece claro, a partir destes estudos, que normas associadas a tempo de trabalho e a níveis salariais têm impacto sobre a competitividade e o desempenho

exportador, o que não deve surpreender, na medida em que tais normas – não fundamentais, na classificação da OIT – podem influenciar as vantagens comparativas de uma economia (OCDE, 2000; Brown, 2000).

Tampouco se constatou correlação positiva entre baixo nível de cumprimento das normas fundamentais de trabalho e a atratividade relativa das economias para os investidores externos. Um estudo do Centro de Desenvolvimento da OCDE (Oman, 2000) não encontrou qualquer evidência relevante de que a competição para atrair investimentos externos, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, tenha gerado pressão sobre normas trabalhistas (e ambientais) domésticas, visando reduzi-las ou derrogar certos aspectos das legislações. O mesmo estudo não exclui, no entanto, a hipótese de que a competição regulatória para atrair investimentos externos tenha contribuído para moderar intenções de aumentar os níveis dos padrões domésticos de proteção social e ambiental, por parte dos países que competiam para atrair tais fluxos. É importante ainda lembrar que setores industriais geralmente associados a baixos padrões trabalhistas representam parcela extremamente reduzida dos fluxos internacionais de investimentos diretos.

A relação entre comércio, emprego e salários é mais controversa. Segundo a OCDE (2000):

“os pesquisadores continuam divididos sobre a importância do comércio sobre as características do emprego setorial e/ou dos salários relativos em relação ao impacto de outros fatores, como as inovações tecnológicas, as migrações internacionais e as mudanças institucionais”.

Bom número de trabalhos tende a identificar, nas mudanças tecnológicas, mais do que nos fluxos comerciais, a origem das pressões sobre a estrutura de emprego e de salários industriais nos países desenvolvidos, mas parece claro que o comércio atua direta e indiretamente como um fator secundário relevante. De fato, estudo da OCDE (1997) sugere que “a redução dos preços relativos dos setores expostos à concorrência das importações durante os anos oitenta contribuiu para degradar a situação dos trabalhadores não-qualificados relativamente aos qualificados”. Na mesma linha, Rodrik (1997) põe em evidência o impacto dos fluxos comerciais sobre o aumento da elasticidade da demanda por mão-de-obra, com consequências sobre os níveis de salários reais.

Portanto, se há algum fundamento na preocupação, tão comum nos países desenvolvidos, com o nivelamento por baixo das normas trabalhistas (e ambientais, diga-se de passagem) que seria gerado pela competição de países despreocupados com o atendimento de tais normas, este processo nada parece ter a ver com descumprimento das normas trabalhistas fundamentais, mas com diferenças internacionais nas normas de trabalho que impactam de forma mais ou menos direta as vantagens comparativas das economias nacionais⁷⁸.

Obviamente, não é fácil diferenciar entre “as normas trabalhistas que todos considerariam direitos universais e outras normas (...) que dependam de determinadas circunstâncias nacionais” (Stern, 1999). Alguns autores propuseram distinguir entre normas relativas a processos de trabalho e normas relativas a rendimentos de trabalho, o esforço de universalização de normas devendo restringir-se às primeiras. Um documento recente,

⁷⁸ Stern (1999) cita diversos trabalhos que discutem as relações entre diversidade das normas e livre-comércio, bem como o argumento de que a harmonização de normas seria necessária. As conclusões destes trabalhos apontam para a compatibilidade entre a diversidade de normas – que refletiria, acima de tudo, diferenças na dotação de fatores e nos níveis de renda – e o livre-comércio – e, em consequência, desaconselham esforços de harmonização de normas.

produzido no âmbito de um fórum organizado pela OCDE, distingue entre “os elementos de natureza quantitativa que constituem os determinantes diretos do custo salarial (taxa salarial, duração do trabalho, etc.) e (...) sua vantagem comparativa no comércio internacional” e as normas trabalhistas fundamentais, “de natureza acima de tudo qualitativa e que se referem ao respeito à dignidade humana e aos direitos cívicos e políticos” (Cling, 2001).

Feita a constatação de que a competitividade dos países em desenvolvimento decorre menos do desrespeito às normas fundamentais do que de suas vantagens comparativas ligadas ao custo do trabalho, ou bem as propostas para tratamento das relações entre comércio e normas trabalhistas evoluem na direção de restringir impactos sobre as economias desenvolvidas através de medidas voltadas para a convergência de normas salariais – ou seja de normas não fundamentais – ou bem elas se concentram no cumprimento das normas fundamentais. A primeira opção é obviamente atraente para os setores industriais de países desenvolvidos ameaçados pela competição dos PVDs, mas afrontaria diretamente os princípios do comércio internacional e consolidaria, nas relações econômicas internacionais, uma assimetria injustificável e insustentável. A segunda opção reduz os riscos de captura do tema pelos interesses protecionistas, insere o tema na agenda de *governance* social e econômica da globalização – mais do que na agenda estritamente comercial – e transfere a uma organização multilateral não-comercial (a OIT) a gestão do tema e o *enforcement* das decisões acordadas internacionalmente⁷⁹.

Até o momento, a primeira opção se impôs no plano multilateral: o modelo de gestão do tema que prevalece na instância multilateral combina promoção das normas trabalhistas fundamentais, supervisão e monitoramento do cumprimento das Convenções da OIT relativas a tais normas, responsabilidade institucional central atribuída à OIT, pressão moral e, no limite, sanções econômicas aos países infratores.

No entanto, as instâncias regionais e unilaterais de regulação do comércio têm aberto trajetórias alternativas de tratamento do tema das relações entre comércio e normas trabalhistas. Os acordos comerciais de liberalização preferencial e de integração são, juntamente com as políticas comerciais nacionais dos grandes *players* do comércio mundial, os principais vetores de difusão de propostas alternativas.

Na realidade, o Continente Americano vem sendo o terreno por excelência de experimentação de formas alternativas de tratamento internacional da questão, sob impulso dos Estados Unidos e do Canadá. Embora tanto os Estados Unidos quanto a União Européia contemplem o tema no tratamento dispensado aos beneficiários de seus SGPs, apenas os Estados Unidos (e o Canadá) têm buscado incluir em seus acordos seletivos de liberalização, começando pelo NAFTA, mas indo até a ALCA, dispositivos que vão além do modelo vigente multilateralmente. Neste caso, o modelo adotado combina cumprimento das normas trabalhistas domésticas (que são implicitamente objeto de reconhecimento mútuo pelos signatários), mecanismo específico de supervisão e monitoramento deste cumprimento, institucionalidade intergovernamental ou supranacional envolvendo países signatários, multas pecuniárias e, em último caso, sanções comerciais autorizadas, mas restritas a violações a determinadas normas

No que diz respeito ao vínculo entre comércio e normas trabalhistas, algumas evoluções contribuíram, ao longo dos últimos anos, para facilitar a emergência de um consenso político

⁷⁹ Documento recente da Comissão Européia explicitamente defende “o reconhecimento da universalidade das normas trabalhistas fundamentais” e exclui que se pretenda “colocar em questão a vantagem comparativa dos países em desenvolvimento, de baixos salários” (CE, 2001).

internacional em torno do tratamento do tema, ainda que esta tendência não tenha eliminado a polarização Norte-Sul:

- em primeiro lugar, o objeto *normas de trabalho* foi sendo gradualmente circunscrito ao sub-conjunto de *normas trabalhistas fundamentais*, tais como definidas em um organismo multilateral que não se dedica ao comércio, como a OIT. Estas evoluções – que datam do pós-Rodada Uruguai⁸⁰ – afastam o risco de que o tema inclua não só normas relacionadas às condições e ao processo de trabalho, mas também aspectos relacionados à remuneração do trabalho e, portanto, às vantagens comparativas dos países em desenvolvimento;
- em segundo lugar, a discussão e as negociações afastaram-se crescentemente das propostas de utilização de sanções comerciais contra países que não cumprissem as normas negociadas, portanto, reduzindo o potencial para o uso protecionista do tema. A inadequação entre os objetivos de promover normas de trabalho e o instrumento da sanção comercial encontra-se, hoje, solidamente estabelecida. Reconhecem-se os impactos negativos potenciais das sanções comerciais sobre as condições de vida e a renda das populações penalizadas por normas não adequadas de trabalho;
- em terceiro lugar, uma série de estudos econômicos realizados não sancionaram as hipóteses subjacentes às posições favoráveis ao tratamento comercial das disparidades internacionais entre normas trabalhistas: não se comprovou a existência de vínculos entre baixas normas trabalhistas e competitividade internacional e a relação causal entre crescimento das exportações dos países em desenvolvimento, e o crescimento do desemprego nos países desenvolvidos ainda é objeto de controvérsias e, no mínimo, requer qualificação e a consideração de outras variáveis, como a inovação tecnológica. O risco de uma convergência de normas de trabalho em torno de padrões baixos, difundidos internacionalmente pelos fluxos de comércio e de investimento, parece não ter fundamentos sólidos, embora os impactos de tais fluxos não possam ser considerados neutros sobre a estrutura de emprego e a evolução de salários nos setores dos países da OCDE que sofrem competição das exportações dos países em desenvolvimento;
- em quarto lugar, a OIT tem sido capaz de ocupar o espaço institucional correspondente ao tratamento do tema, ganhando legitimidade para aumentar sua capacidade de enforcement e reduzindo – embora certamente não eliminando – as demandas pelo tratamento do tema na OMC. A própria Declaração Ministerial da OMC, emitida em Cingapura, em 1996, reconheceu na OIT o organismo habilitado para estabelecer e gerenciar as normas trabalhistas fundamentais;
- em quinto lugar, os temas da agenda de comércio e trabalho avançaram bastante não só na OIT, mas também em instrumentos e mecanismos propriamente comerciais, como os acordos regionais de liberalização e as políticas comerciais unilaterais. Além disso, esquemas não mandatários, como códigos de conduta de empresas, acordos entre empregados e empregadores e labels sociais, desenvolveram-se intensamente nos últimos anos. A lógica adotada nestes acordos e mecanismos é positiva e não negativa: trata-se de promover normas universais limitadas em número e abrangência – as normas fundamentais – e não de punir via comércio do desvio em relação a normas trabalhistas em geral. Em relação à diversidade de normas nacionais, acordos regionais tendem a privilegiar a idéia de cumprimento das normas nacionais, instituindo-se mecanismos para supervisionar tal cumprimento. Ou seja, embora bloqueada na OMC, a agenda social das negociações comerciais não ficou paralisada, mas avançou através de diversas vias e através de mecanismos públicos e privados de promoção; e
- em sexto lugar, a inclusão dos temas trabalhistas na agenda comercial multilateral continua a ser defendida pela Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (CISL) e por diversas confederações sindicais nacionais, tanto de países desenvolvidos, quanto de países em desenvolvimento (Cling, 2001). Alguns analistas têm defendido a inclusão, ainda que em bases modestas, do tema na agenda da OMC como parte de uma estratégia de recuperação de credibilidade do multilateralismo comercial e de suas instituições.

⁸⁰ Como observa Maupain (2000), esta distinção entre normas fundamentais e não-fundamentais não foi aventada por nenhuma delegação nacional na reunião de Marrakech, que marcou a conclusão da Rodada Uruguai.

O resultado líquido deste conjunto de tendências foi o avanço da agenda social ao longo de diversas trajetórias, convergindo os esforços multilaterais para a promoção de um conjunto consensualmente reconhecido de normas fundamentais do trabalho – cujo cumprimento, ou descumprimento, não impacta diretamente a competitividade das diferentes economias – e o distanciamento em relação à idéia de utilizar sanções comerciais para fazer convergir normas de trabalho diferentes internacionalmente. No plano das medidas unilaterais e regionais, outras trajetórias estão sendo exploradas, que associam mais diretamente do que no modelo multilateral comércio e normas trabalhistas, pelo simples fato de que trazem para o escopo de acordos ou de instrumentos de políticas comerciais critérios de discriminação ou disciplinas relativas ao cumprimento de normas trabalhistas.

b) comércio e normas ambientais

Sobretudo a partir dos anos setenta, os governos de diferentes países começaram a implementar políticas ambientais, recorrendo, para tanto, a instrumentos de comando e controle, mas também a mecanismos de incitação econômica. Gradualmente consolida-se, especialmente na OCDE, o princípio de imputar ao agente poluidor os custos da poluição (*polluter pays principle*).

À medida que se intensificam os esforços de internalização dos custos ambientais, cresce a preocupação com os impactos destes esforços sobre a competitividade das empresas que operam em um ambiente crescentemente restritivo, do ponto de vista das regras e normas ambientais, e, em decorrência, a pressão, nos países desenvolvidos, para que idêntico tratamento seja aplicado aos produtores estrangeiros. Já os governos dos países em desenvolvimento não se sentem minimamente comprometidos com as regras domésticas estabelecidas pelos países desenvolvidos, argumentando com a legitimidade de que economias diferentes tenham diversas preferências em matéria de gestão ambiental, ao menos enquanto os problemas ambientais possam ser caracterizados como eminentemente domésticos (Jacquet *et alii*, 1999).

Por razões já explicitadas, o tratamento internacional dos temas ambientais desfruta de reconhecida legitimidade econômica – já que o meio ambiente é, em termos rigorosamente econômicos, um bem público global – situação que não se reproduz na área trabalhista. Em parte como reflexo deste fato, as discussões multilaterais sobre as relações entre comércio e meio ambiente têm um histórico mais longo do que o das relações entre comércio e normas trabalhistas.

Há diversos tipos de problemas ambientais que podem gerar problemas comerciais entre diferentes países: em primeiro lugar, um dano ambiental pode ser gerado, em um determinado país, por importações; em segundo lugar, um dano físico transfronteiriço pode ser gerado, em um país, por um processo produtivo que ocorre em um país próximo ou vizinho; em terceiro lugar, externalidades difusas, em termos de origem ou de impactos, podem ser associadas a métodos e processos produtivos que ocorrem em diversos países; em quarto lugar, há os problemas que envolvem recursos globais (Uimonen, 1998).

No que se refere aos problemas globais de meio ambiente, prevaleceu a idéia de que uma coordenação internacional das políticas públicas, via acordos ambientais multilaterais, poderia ser a melhor maneira de lidar com as falhas de mercado. Vários destes acordos incluem instrumentos comerciais como meio de *enforcement* das regras acordadas, sendo o protocolo de Montreal – que proíbe o comércio de substâncias perigosas para a camada de ozônio – o exemplo mais conhecido.

No que se refere aos demais problemas, a questão essencial é como “obter um equilíbrio entre assegurar aos parceiros comerciais os direitos de acesso ao mercado e permitir flexibilidade (aos países) na escolha de políticas domésticas voltadas para corrigir falhas de mercado domésticas” (Uimonen, 1998). Daí decorreria a inevitabilidade de uma avaliação das *trade-related environmental measures* (TREMs), a ser levada a cabo pela OMC ou por instituições multilaterais não comerciais. Para Uimonen, como a OMC se envolveu crescentemente com a especificação de regras e procedimentos a serem cumpridos por padrões e regulações, de forma a garantir a consistência destes com a manutenção dos direitos de acesso a mercado, as pressões para o tratamento das TREMs na OMC são compreensíveis: tal tratamento poderia ser feito através de um acordo específico ou da introdução de esclarecimentos e precisões nos Acordos multilaterais de Barreiras Técnicas ao Comércio e de Normas Sanitárias e Fitossanitárias.

Assim como ocorre com o debate relacionado às normas trabalhistas, no caso das relações entre comércio e meio ambiente, há duas grandes questões que sintetizam a discussão sobre o tratamento das diversidades nacionais em um quadro de crescente interdependência das economias:

- existe correlação entre o nível das regulações ambientais nacionais e a competitividade das economias, determinando tal correlação impactos sobre os fluxos comerciais e de investimento?
- a competição internacional entre economias submetidas a distintos graus de rigor, no que se refere às normas ambientais, poderia levar a uma *race to the bottom* mundial, na área das regulações e dos padrões ambientais?

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, a preocupação central com o tratamento deste tema envolve o uso da preservação ambiental como *rationale* para justificar medidas protecionistas por parte dos países desenvolvidos – mesmo tipo de preocupação que orienta o posicionamento dos PEDs em relação ao tema comércio e normas trabalhistas. Não por acaso ambos os temas geraram uma forte polarização Norte-Sul nas negociações comerciais.

Os estudos que se voltaram para o exame destas questões não fornecem resultados conclusivos, mas – de maneira geral – rejeitam visões pessimistas, como a idéia de uma *race to the bottom* regulatória na área ambiental ou a hipótese de formação, via fluxos de IDE, de *pollution heavens* nos países em desenvolvimento. Argumentos sobre os efeitos contraproducentes das sanções comerciais sobre atividades poluidoras nos países em desenvolvimento são hoje geralmente aceitos, de forma semelhante ao que se constatou na discussão sobre comércio e normas trabalhistas.

Sem que a questão ambiental tenha oficialmente sido absorvida pela agenda multilateral de comércio, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC já foi ativado pelo menos três vezes para julgar disputas envolvendo diretamente questões ambientais relacionadas às disparidades de regulações ou de preferências societárias nacionais. As referências destes julgamentos têm sido as regras gerais do GATT e seus Acordos de Normas Sanitárias e Fitossanitárias e de Barreiras Técnicas ao Comércio e seus resultados nem sempre apontam na mesma direção. Ou seja, “na ausência de regras claras, é através do contencioso comercial que a norma comercial vai sendo produzida” (Cohen, 1999; Sampson, 2000).

Nos últimos anos, três propostas apresentadas pelos países desenvolvidos enfrentaram fortes resistências dos países em desenvolvimento:

- a revisão ou reinterpretação do art. 20 do GATT para acomodar medidas comerciais adotadas em cumprimento dos acordos ambientais multilaterais, o que teria implicações para o uso de medidas

unilaterais pelas partes contratantes. Entre as propostas apresentadas em relação a este aspecto, considera-se a possibilidade de estender a questões ambientais a exceção às regras do GATT já previstas no art. 20 ou de recorrer a mecanismos de *waivers* para acomodar medidas que, na ausência destes, seriam inconsistentes com as regras da OMC;

- a admissão de medidas comerciais baseadas em processos e métodos de produção não-relacionados aos produtos e que se justifiquem em termos ambientais. Como se sabe, o GATT diferencia nitidamente entre medidas que discriminam produtos e aquelas que discriminam processos e métodos de produção, rejeitando estas últimas; e
- maior latitude para o uso do princípio de precaução.

Para um grande número de países em desenvolvimento, o primeiro ponto não requer qualquer esclarecimento, pois apenas 10% dos acordos ambientais têm provisões relacionadas ao comércio e nunca houve qualquer controvérsia na OMC relacionada à aplicação destes acordos. Portanto, as questões relacionadas com a hierarquia e a compatibilidade entre tais acordos e as regras comerciais seriam secundárias. Os segundo e terceiro pontos levantam, entre os PEDs, fundadas preocupações relacionadas a seus impactos sobre as condições de acesso a mercado para seus problemas de exportação.

Alguns autores sugerem que os países em desenvolvimento teriam um interesse ofensivo na negociação dos temas que relacionam comércio e meio ambiente (Figueres *et alii*, 2001). Segundo eles, por exemplo, a inclusão dos temas ambientais na agenda comercial poderia contribuir para o desmantelamento de esquemas de subsídios vigentes nos países desenvolvidos e que se aplicam a setores sensíveis, em termos ambientais, como agricultura, pesca, etc. Além disso, mecanismos de certificação ambiental multilateralmente concebidos permitiriam aos PEDs explorar mercados de produtos ecologicamente *corretos* nos países desenvolvidos. Outra razão é de ordem mais geral: para os PEDs seria preferível ter regras multilaterais nesta área do que assistir ao estabelecimento de normas através da *jurisprudência* das decisões do órgão de solução de controvérsias da OMC.

Apesar destes argumentos, a grande maioria dos governos de países em desenvolvimento resistem à idéia de trazer temas ambientais para a agenda da OMC. Na realidade, como se observou, a relação entre comércio e meio ambiente já vem sendo estabelecida pelos acordos multilaterais ambientais que contemplam sanções ou restrições comerciais e, na própria OMC, através de decisões do Órgão de Solução de Controvérsias.

Uma distinção básica que norteou os debates nesta área opõe entre restrições comerciais baseadas nas características do produto e aquelas que se apóiam em características dos processos e métodos produtivos. Enquanto as restrições do primeiro tipo são admitidas no GATT – na medida em que o consumo do produto no país importador poderia gerar impactos negativos sobre o meio ambiente deste país – as demais não o são. Um refinamento desta distinção requisitos de processo e métodos produtivos relacionados ao produto e não relacionados ao produto, entendendo-se que apenas estes últimos podem justificar-se, na medida em que características do produto que traduzem certas opções, em termos de processo produtivo, geram externalidades negativas no país em que tal produto é consumido (MMA/Br, 2001).

As discussões sobre comércio e meio ambiente aumentaram os riscos de que tais distinções se tornassem menos claras, tanto mais que diversas metodologias de avaliação de impacto ambiental se baseiam na análise do ciclo de vida do produto, que considera as diversas etapas de produção de um bem, assim como os métodos de produção nela envolvidos.

Além disso, as medidas comerciais de restrição autorizadas pelo acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias não excluem a referência a normas e padrões para processos e métodos de produção. A crescente relevância que adquire o princípio de precaução – que já consta do Acordo SPS – na política comercial da União Européia também tende a aumentar o peso da referência à forma de produção dos bens comercializados, isentando a ação comercial restritiva da obrigação da comprovação científica. Finalmente, mas não menos importante, uma das decisões do órgão de Solução de Controvérsias da OMC – o caso *camarão-tartaruga* – abriu uma brecha para a interpretação de que medidas restritivas baseadas na rejeição de determinados métodos e processos produtivos não relacionados a produtos possam ser aceitas à luz dos acordos do GATT.

Estes desenvolvimentos criaram crescente incerteza acerca da capacidade da OMC para manter a proibição de medidas baseadas em diferenças de métodos e processos produtivos (Uimonen, 1998). Portanto, a discussão sobre as relações entre comércio e meio ambiente diz, hoje, sobretudo, respeito ao estabelecimento de regras que definam as condições e as situações sob as quais medidas unilaterais que restrinjam o comércio e que sejam *PPM-based* (baseadas em métodos e processos produtivos) podem ser adotadas por um país sem infringir os princípios do GATT. Para Uimonen (1998), abrir espaço, na OMC, para este tipo de medidas “implicaria impor certas condições para o seu uso”, o que, por sua vez, exigiria considerar a natureza do objetivo que se persegue com a medida e a eficácia relativa do instrumento de política. Uma alternativa a esta proposta consistiria em negociar multilateralmente uma lista de externalidades ambientais específicas que poderiam ser objeto de ações comerciais unilaterais.

O estabelecimento de regras multilaterais é visto por diversos autores como um instrumento para disciplinar políticas unilaterais e regulações nacionais como potencial para gerar discriminação contra importações com base em requisitos de métodos e processos de produção, sejam estas regulações mandatórias ou voluntárias.

Principalmente ao longo dos anos noventa, desenvolveram-se diversos mecanismos não-mandatórios de certificação ambiental, como a rotulagem (*eco-labels*) e os sistemas de gestão a Série 14.000. Os sistemas de *eco-labels* são

“de caráter voluntário, quase sempre criados e administrados por órgãos estatais e presentes em quase todos os países da OCDE, que fornecem informações sobre os impactos ambientais de determinados produtos para incentivar os consumidores a exercerem suas preferências, privilegiando produtos de menor impacto ambiental” (MMA/Br, 2001).

De acordo com este estudo, “há uma crescente diversidade de programas de rotulagem ambiental, que se concentram tanto em algumas poucas questões-chave (eficiência energética, por exemplo), quanto nos impactos ambientais mais amplos, por meio de análises de ciclo de vida dos produtos”⁸¹.

⁸¹ “Esta expressão é empregada para denominar todas as etapas e processos de um sistema de produção de produtos ou serviços, englobando toda a cadeia de produção e consumo, considerando aquisição de energia, matérias-primas e produtos auxiliares; aspectos dos sistemas de transportes e logística; características da utilização, manuseio, embalagem, *marketing* e consumo; sobras e resíduos e sua respectiva reciclagem ou destino final. A análise do ciclo de vida pode também fornecer informações sobre a origem dos produtos (madeira de florestas tropicais ou produto da agricultura orgânica, por exemplo)”.

Um estudo que analisou dois sistemas não-mandatários de certificação ambiental (*voluntary market upgrading schemes*) avaliou que, embora o atendimento a estes padrões seja voluntário – em contraste com as regulamentações mandatárias – eles podem, sob condições específicas, afetar o acesso das exportações, especialmente dos países em desenvolvimento, aos mercados dos países desenvolvidos (Motta Veiga, 2000). Sinteticamente, se os produtos que são objeto destas iniciativas são comercializáveis internacionalmente e se os critérios de concessão estão associados à produção e ao processo de produção, o selo ambiental pode se tornar uma barreira ao acesso de produtores estrangeiros ao mercado doméstico em questão⁸² (MMA/Br, 2001).

Ora, deste ponto de vista, os riscos de discriminação crescem em iniciativas unilaterais – como os *eco-labels*, em contraste com os mecanismos multilaterais, como os definidos pela ISO e naquelas que levam em consideração os processos produtivos e os ciclos de vida dos produtos – mais uma vez os *eco-labels*. A definição de critérios e parâmetros de avaliação ambiental dos produtos e a própria seleção de produtos a serem incluídos nos sistemas de certificação estão sujeitos às pressões dos interesses que competem com importações, nos países da OCDE. Acrescente-se a isto o fato de que a proliferação de sistemas nacionais de certificação aumenta, para os exportadores, os custos de atendimento aos diferentes requisitos nele estabelecidos e torna-se claro que o fato de ser uma iniciativa voluntária não elimina – longe disto – o potencial discriminatório de medidas ambientais unilaterais⁸³.

Por outro lado, no entanto, não resta dúvida de que o processo de difusão destes mecanismos voluntários, bem como o aumento no rigor das legislações ambientais nos países da OCDE, não podem ser atribuídos principalmente a interesses protecionistas, mas remetem a uma clara prioridade *societal* concedida à proteção e preservação ambiental, bem como aos temas de saúde e segurança humana, animal e vegetal. Este processo desfruta, portanto, de sólida legitimidade política nos países desenvolvidos e não há sinais de que tal situação venha a ser substancialmente alterada nos próximos anos.

4. A questão no Brasil

O Brasil é internacionalmente identificado como um dos mais ardorosos críticos da idéia de trazer temas ambientais e trabalhistas para a agenda comercial. Na visão oficial brasileira, compartilhada pela imensa maioria de países em desenvolvimento, o tratamento, através de medidas comerciais, de temas ambientais e trabalhistas na OMC poderia ser usado para sancionar uma nova forma de protecionismo dos países desenvolvidos.

Nesta ótica, o País é razoavelmente vulnerável a ações comerciais externas, tanto na área ambiental, quanto na trabalhista. Na primeira, pelo menos dois estudos (Motta Veiga *et alii*, 1994; Young *et alii*, 2001) identificaram, no padrão de especialização das exportações brasileiras, uma elevada intensidade de produtos intensivos em recursos naturais e potencialmente poluidores. Na área trabalhista, o Brasil é internacionalmente identificado

⁸² Conforme Motta Veiga (1998), “*if indeed the standard-setting process for voluntary market upgrading schemes is liable to have a discriminatory effect against foreign producers, this is to a great extent because the characteristics of these standards are related to PPMs. This applies to both eco-labelling schemes and to ISO 14.000 series, since both incorporate the product's life-cycle analysis methodology. These are concrete examples in which, although the core issue does not involve the generation of cross-border externalities, there is some level of demand for the international harmonisation of product standards and processes*”.

⁸³ Este risco obviamente cresce no caso de empresas exportadoras de menor porte e de países de menor nível de desenvolvimento, incapazes de arcar com os custos de informação e de adaptação de produtos e processos produtivos ligados ao cumprimento dos requisitos ambientais inerentes a estas normas.

como um país que utiliza mão-de-obra infantil, inclusive em atividades direta ou indiretamente relacionadas a setores exportadores: o País foi inclusive citado pelo Presidente dos Estados Unidos, em Seattle, como um dos que utilizavam trabalho infantil.

4.1. Normas trabalhistas

O Brasil havia ratificado, antes do final de 1995, cinco das sete convenções fundamentais da OIT vigentes em junho de 2000: apenas não haviam sido ratificadas as convenções referentes à liberdade sindical (Conv. 87) – que se choca com dispositivo constitucional – e à idade mínima (Conv. 138). Além disso, o Brasil ratificou aquela que se tornaria a oitava convenção fundamental da OIT – a Convenção 182, que entrou em vigor em novembro de 2000 – sobre as piores formas de trabalho infantil.

O Brasil foi objeto, na OIT, de observações relativas às Convenções 29 e 105 (trabalho forçado), tendo sido também formuladas, ao abrigo dos procedimentos especiais previstos pela OIT, queixas contra violações destas convenções pelo País. Segundo estudo da OCDE (2000), “no Brasil, o governo levou a sério os comentários da OIT e estabeleceu novos procedimentos de controle e outras medidas a fim de localizar, proibir e punir as violações dos princípios relativos ao trabalho forçado”.

O Brasil também é citado, nos documentos de supervisão da OIT, como país que restringe a liberdade sindical, em função do princípio constitucional da unidade sindical, que, na prática, vem sendo gradualmente abandonado.

No entanto, a principal vulnerabilidade brasileira, inclusive à luz das convenções da OIT, envolve a utilização de trabalho infantil (Matusita e Roselino, 2001). Neste caso, bem como nas demais áreas de aplicação da legislação doméstica de proteção social, o problema é, antes, de falhas sérias e persistentes na implementação das normas do que de carência de regras e de legislação (Pastore, 2001).

Cerca de 6% da força de trabalho total do país era composta, em 1998, de crianças entre cinco e quinze anos de idade, 47% deste contingente situando-se na faixa de catorze a quinze anos. Atividades agrícolas em propriedades familiares e atividades de serviços urbanos de baixa qualificação respondem por grande parte da utilização da mão-de-obra infantil no Brasil, mas a presença do trabalho infantil em atividades que insumam setores exportadores ou em atividades coordenadas por empresas exportadoras é reconhecida. Os setores produtores de cana de açúcar, de laranjas, de carvão vegetal, de fumo e de calçados – esta última, apenas em pequenas empresas que terceirizam, a domicílio, parte de suas atividades de produção – são alguns dos mais freqüentemente citados como utilizadores de mão-de-obra infantil. Em alguns casos, como o fumo e a laranja, a ocorrência do trabalho infantil se dá como parte de atividades familiares em pequenas unidades de produção agrícola.

De acordo com Pastore (2001), as pesquisas realizadas entre trabalhadores infantis no Brasil mostram que “seu trabalho é basicamente um resultado de decisões familiares, especialmente por razões relacionadas a renda (...) Diversos estudos demonstraram que o trabalho infantil está inversamente relacionado à renda familiar e à freqüência escolar”.

Nos últimos anos, a partir da experiência bem-sucedida levada a cabo pelo governo do Distrito Federal, várias iniciativas estão sendo implementadas no sentido de complementar a renda das famílias de crianças vulneráveis de forma a evitar que estas trabalhem para suprir parte das necessidades familiares. O programa bolsa-escola difundiu-se a partir de 1996, tendo sido estendido ao conjunto do País através da Lei nº 10.219, de abril de 2001, que se apóia em

um modelo descentralizado de implementação e supervisão, de que participam diretamente as municipalidades.

Por outro lado, o tema das normas trabalhistas em sua relação com o comércio já entrou na agenda de diversos atores não-governamentais no Brasil. Há, por exemplo, diversas empresas e associações empresariais que, por força de suas relações com o mercado internacional, já lidam com as questões de trabalho infantil. É o caso dos exportadores de suco de laranja, produto em que o Brasil é o maior exportador mundial. A partir de meados dos anos noventa, a discussão sobre trabalho infantil e sobre o uso de eventuais medidas comerciais para sancionar países que recorrem a este tipo de trabalho começou a preocupar o setor exportador de suco de laranja, produto em que o País ocupa o primeiro lugar no *ranking* de exportadores. Algumas grandes empresas consumidoras do produto brasileiro nos Estados Unidos solicitaram à ABECITRUS – associação empresarial que representa os interesses do setor – que organizasse visita de seus executivos a zonas de produção, inclusive onde haja trabalho infantil.

Além de fazer um amplo trabalho de divulgação, no Brasil e no exterior, do fato de seus membros não serem usuários de trabalho infantil, a ABECITRUS firmou com a OIT e a UNICEF compromisso público no sentido de recomendar a seus associados e a todos os participantes da cadeia produtiva a eliminação de qualquer tipo de trabalho infantil. Em todos os contratos firmados entre as associadas da ABECITRUS e os produtores de laranja, passou-se a prever que o uso de trabalho infantil na colheita da laranja legítima a ruptura do contrato por parte da indústria. Além disto, as empresas do setor investiram recursos próprios, nas zonas produtoras, para montar escolas complementares, que funcionam durante todo o ano. Na visão de representantes do setor, estas medidas são fundamentais, mas não impedem que um produtor de laranja utilize trabalho infantil e venda sua produção para o mercado doméstico, o que *contamina* a imagem do setor.

Do lado das confederações sindicais, o tema também tem merecido consideração. Assim, por exemplo, em 1997, foi criado o Observatório Social, instituição ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), com o objetivo de observar os comportamentos e práticas trabalhistas e ambientais de grandes empresas nacionais e transnacionais no Brasil. As convenções fundamentais da OIT mais as convenções relativas à saúde e segurança ocupacional e mais os temas ambientais tornaram-se a referência essencial do trabalho do observatório e a perspectiva estratégica do seu trabalho é inserir-se no esforço de *globalização dos direitos*.

O trabalho do observatório é financeiramente apoiado pela OIT e por confederações sindicais dos países desenvolvidos, como as dos Estados Unidos, Holanda e Alemanha. Diversas pesquisas já foram realizadas junto a empresas e grupos nacionais e transnacionais, algumas com a cooperação das firmas, outras sem qualquer tipo de informação ou colaboração prestada pela empresa objeto da pesquisa. Na visão de representantes da instituição, os resultados revelados pelas pesquisas geraram, em alguns casos, revisões nas políticas de recursos humanos das empresas, viabilizadas a partir de pressões das matrizes – nos casos das transnacionais.

4.2. Normas ambientais

A pauta de exportação brasileira é, desde os anos oitenta, especializada em setores e produtos intensivos em recursos naturais e em emissão de poluentes. Em princípio, isto torna a competitividade internacional da economia brasileira particularmente vulnerável ao estabelecimento de padrões ambientais elevados que possam se traduzir em elevação dos

custos de produção praticados. Estudo recente (Young *et alii*, 2001) avaliou os impactos potenciais dos gastos com remoção de poluentes sobre os custos das exportações brasileiras, concluindo que agregadamente a elevação de custos não seria significativa (inferior a 3%).

No entanto, para determinados setores exportadores, a elevação de custos poderia determinar perdas significativas nos volumes de exportação: “os casos mais importantes são a fabricação de calçados, a metalurgia de não-ferrosos e outros metalúrgicos”. Além disso, a concentração das exportações brasileiras de produtos poluentes em mercados ambientalmente exigentes poderia maximizar as perdas decorrentes da introdução de padrões mais rigorosos.

Motta Veiga *et alii* (1994) concluíram que as exportações brasileiras tendem a ser vulneráveis a regras ambientais por três razões:

- Além da competitividade das exportações relacionar-se, em boa medida, com o uso intensivo de energia e recursos naturais, muitos requisitos ambientais externos não levam em consideração as dotações domésticas de recursos ambientais – baseando-se em critérios e parâmetros típicos do país importador – podendo impor pesados ônus à competitividade das exportações;
- Parcela expressiva das exportações intensivas em recursos naturais e energia é direcionada a mercados exigentes, em termos ambientais; e
- Parte significativa das exportações brasileiras está concentrada em produtos homogêneos, de baixo valor agregado, que competem, nos mercados externos, com base exclusivamente em preço. Neste caso, há severos limites às possibilidades de diferenciação de produto e, portanto, de recuperação, via estratégias de diferenciação, dos custos incorridos pelas empresas no atendimento aos requisitos ambientais.

No que diz respeito aos impactos potenciais das normas e regulações sobre as exportações brasileiras, concluiu-se que requisitos ambientais externos relacionados a insumos e a processos e métodos de produção (PPM) representam uma ameaça potencial maior do que regulações aplicadas a produtos, ainda quando as normas de PPM não sejam mandatórias (caso do *eco-labelling*)⁸⁴.

Os estudos acima citados constataram a existência de padrões significativamente diferenciados de resposta das empresas brasileiras aos novos requisitos ambientais, sejam estes veiculados por normas e regulações dos países desenvolvidos, sejam eles difundidos por exigências contratuais dos clientes (importadores) de produtos brasileiros. Assim, por exemplo, empresas com forte coeficiente exportador atribuem maior importância à questão ambiental e estão mais abertas à introdução de inovações nesta área, além de “tenderem a assumir postura mais ativa no controle de emissões e outras formas de degradação do meio” (Young *et alii*, 2001).

No caso do Brasil, os impactos sobre a competitividade das exportações tendem a ser bastante heterogêneos de acordo com as características das firmas e do padrão de competição vigente nos mercados internacionais: há, portanto, marcada heterogeneidade inter e intra-setorial no que se refere a tais impactos. De acordo com Motta Veiga *et alii* (1994), as variáveis que afetam a capacidade das firmas brasileiras para se adequar a regulações ambientais externas são:

⁸⁴ O grau de vulnerabilidade dos setores a iniciativas não-mandatórias, como os *eco-labels*, varia, segundo estes estudos, em função de características do esquema em implementação (cobertura, em termos de produtos, processo de formulação e implementação, critérios e parâmetros adotados, etc.), de aspectos relacionados ao mercado de consumo e das estruturas de produção no Brasil.

- tamanho das empresas e o peso das exportações na produção total (empresas pequenas têm maiores dificuldades para adaptar-se);
- o destino geográfico das exportações das empresas; e
- a estrutura corporativa: quanto mais verticalizada e integrada a empresa, maior a sua capacidade para controlar as variáveis ambientais ao longo do processo de produção.

Em consequência, os mais dinâmicos setores exportadores, embora intensivos em poluição, também registram altos níveis de redução da carga poluidora, sugerindo uma associação entre participação nos mercados internacionais e aperfeiçoamento da gestão ambiental.

5. Conclusões

5.1. Conclusões relativas à evolução, passada e futura, do tratamento dos temas nas negociações internacionais

A história da evolução no tratamento das relações entre comércio e normas ambientais e trabalhistas sugere que uma questão muito relevante, quando se considera a inclusão de novos temas especialmente temas *domésticos* – nas agendas comerciais, envolve o *amadurecimento* do debate (Sutherland *et alii*, 2001), que acaba por excluir as propostas maximalistas, agregar elementos técnico-econômicos de avaliação, isola a discussão dos temas das urgências e preocupações conjunturais ou muito datadas e força a circunscrição do objeto do debate em torno de aspectos que possam receber amplo apoio da comunidade internacional. Nos dois casos aqui considerados, tal processo de amadurecimento ocorreu, sintetizando-se, na experiência do tratamento das normas trabalhistas, na eleição de certas normas fundamentais – poupando aquelas que estão na origem direta das vantagens comparativas dos países – e, no caso do tratamento das normas ambientais, na distinção entre normas relacionadas a produtos e a PPM e, num segundo momento, entre NRP-PPM e RP-PPM. Obviamente, nada disso impede que os temas sejam capturados, nas negociações internacionais, por interesses protecionistas, mas é indiscutível que as condições da captura tornam-se, no início do novo século, muito mais árdua para estes interesses.

Em que pese estas evoluções, a polarização Norte-Sul ainda é intensa, nas duas áreas temáticas, e parece claro que os países desenvolvidos continuarão a pressionar para que ambos os temas sejam incluídos na agenda comercial. No que diz respeito ao tema trabalhista, a percepção crescente é que o modelo em consolidação no plano multilateral é apoiado pela União Européia, que defende o fortalecimento de seus mecanismos de *enforcement*, ao passo que os Estados Unidos ainda pressionam para incluir o tema nas negociações comerciais multilaterais e regionais. Na área ambiental, em que a questão já se encontra colocada nos acordos ambientais multilaterais e já está na OMC, mas não é objeto das negociações comerciais, tanto a União Européia quanto os Estados Unidos parecem continuar a pressionar para que o tema seja incluído nas agendas de negociação especificamente comerciais.

É interessante observar que a polarização Norte-Sul é um fenômeno que se manifesta essencialmente no nível dos governos. De fato, ao lado desta polarização, registra-se, na história das relações entre comércio e normas trabalhistas e ambientais, a formação de coalizões Norte-Sul envolvendo atores não-governamentais. Simplisticamente, poder-se-ia dizer que há uma coalizão Norte-Sul pró-tratamento comercial dos temas ambientais e trabalhistas – coalizão esta que se apóia em confederações sindicais e em ONGs – e uma outra

coalizão Norte-Sul, contrária a este tipo de tratamento, composta fundamentalmente de entidades empresariais.

Apesar da forte polarização intergovernamental Norte-Sul que marca as discussões sobre as relações entre comércio e normas trabalhistas, um consenso multilateral parece mais próximo de se consolidar nesta área do que na área, teoricamente menos polêmica, das relações entre normas ambientais e comércio. Mesmo o paradigma de tratamento do tema trabalhista que concorre com o que emerge nas instâncias multilaterais – o paradigma NAFTA e suas variações – evoluiu ao longo de uma trajetória que reduz os riscos de captura pelos interesses protecionistas, de forma que não se deve excluir a hipótese de uma convergência entre os dois paradigmas, no futuro, em torno de um eixo que inclua a busca de consistência das legislações nacionais (referidas nos acordos regionais) com as normas fundamentais de trabalho e a adoção de sistema de multas pecuniárias (e não sanções) que alimentariam fundos voltados para aumentar a capacidade de *enforcement* das legislações nacionais⁸⁵.

Esta constatação traduz o fato de que o tratamento dos temas ambientais e trabalhistas têm dinâmicas distintas e *economias políticas* específicas, dado que deve ser levado em conta nas estratégias negociadoras dos diferentes países e, por suposto, do Brasil. Ignorar as diferenças entre os dois temas determinará equívocos na estratégia negociadora.

Por outro lado, os temas das relações entre comércio e normas trabalhistas e ambientais também colocam em questão alternativas de desenho institucional do sistema de *governance* da globalização e, em especial, a questão do papel da OMC neste sistema e de suas relações com outras instituições. Há diferentes propostas concorrentes em relação a este tema, mas a discussão de tais propostas ultrapassa amplamente o escopo do presente trabalho⁸⁶.

⁸⁵ A preponderância que estes dois paradigmas adquiriram nos últimos anos se traduz nas recentíssimas discussões, no Congresso dos Estados Unidos, em torno da concessão da *Trade Promotion Authority* ao Executivo. Estas revelam que o mandato negociador que se considera inclui a exigência de inclusão dos temas trabalhista e ambiental nas negociações comerciais, com o mesmo *status* de prioridade que os demais temas em negociação. A proposta inclui referência às normas trabalhistas fundamentais consagradas na OIT e ao cumprimento das leis domésticas dos signatários. Por outro lado, alguns especialistas têm defendido a inclusão, em bases “modestas, dos temas ambientais e trabalhistas na agenda da OMC, como parte de estratégia de recuperação da legitimidade política das negociações multilaterais e de suas instituições. Elliott (2011b), por exemplo, sugere que, na área trabalhista, “uma agenda limitada é apropriada (...). Um acordo para interpretar o art. 20(e) do GATT como uma disposição que cobre todas as formas de trabalho forçado, mais do que apenas o trabalho na prisão, (...) ajudaria a reforçar a credibilidade da OMC. Uma comissão conjunta reunindo a OIT, a OMC e talvez outros para examinar os custos e benefícios para o desenvolvimento econômico das ZPEs, inclusive o tratamento dado aos trabalhadores nestas zonas, também seria útil”. No caso do meio ambiente, “como não há uma única organização que se ocupe do meio ambiente, a reforma mais lógica na OMC consistiria em negociar os termos de uma clarificação das relações entre as regras comerciais internacionais e os acordos multilaterais ambientais”. A avaliação das implicações ambientais dos acordos comerciais – procedimento adotado pela administração Clinton – é também uma inovação útil: incentivar a UNEP a fazê-lo em escala global, ao menos para setores sensíveis, como agricultura, pesca e florestas, também seria útil.

⁸⁶ A lógica mercantilista do GATT, que traduz diretamente o confronto dos interesses nacionais, não é capaz de dar conta da natureza de negociações requeridas para gerenciar a promoção de bens públicos globais, como os bens ambientais. Segundo Badie (2000), “em ação no plano internacional, o Estado se comporta em função de parâmetros de outra natureza: sua legitimidade e sua capacidade dependem, antes de tudo, de sua propensão a fornecer à sua própria comunidade nacional vantagens unilaterais. A ordem internacional é hoje ainda demasiado ilusória ou ideológica para que ele faça dela um referencial privilegiado de sua ação”.

Em relação a tais questões, vale a pena registrar somente que os dois temas são vetores privilegiados de difusão de novas regulações privadas do comércio, que se adicionam às regulamentações públicas, através de sistemas de etiquetagem, de códigos de conduta empresariais e/ou negociados setorialmente entre patrões e empregados. Colocam, portanto, em debate, o papel das regulações públicas e privadas na emergência de um sistema internacional de regulação social – ou de *governance* da globalização – que ainda parece distante.

5.2. Conclusões relativas à posição e à estratégia negociadora do Brasil

A evolução dos debates sobre comércio e normas trabalhistas e ambientais gerou, como se comentou, um *amadurecimento* técnico e político do tratamento do tema, tanto em instâncias multilaterais quanto no plano das iniciativas regionais e unilaterais. A multiplicação de iniciativas mandatórias e não-mandatórias nas várias instâncias de regulação do comércio internacional gerou um ambiente de experimentação institucional e regulatória que também contribuiu para impedir que um determinado modelo de gestão do tema dominasse precocemente a cena e se consolidasse por pressão de poucos países desenvolvidos.

As evoluções ocorridas nas duas áreas são compatíveis com a posição negociadora oficial do Brasil, mesmo se isto aparece mais claramente na área de normas trabalhistas do que na de padrões ambientais. De qualquer maneira, como se observou, para efeito de estratégia de negociação, há que considerar que os dois temas são distintos, envolvem interesses diferenciados e seguem trajetórias de evolução bastante específicas.

Ambos os temas contêm riscos para os países em desenvolvimento, embora seja inegável que tais riscos se têm reduzido ao longo dos últimos anos, graças à evolução observada⁸⁷. No caso das relações entre comércio e meio ambiente, o quadro de incertezas é, no curto prazo, maior: o tema entrou, pelas bordas, no radar da OMC, está sendo tratado à luz de acordos que não foram desenhados para gerenciá-lo e não há regras específicas para limitar o uso de medidas *PPM-based*.

Para efeito de formação da posição negociadora do País, é importante lembrar que ambos os temas interessam a diferentes atores sociais no Brasil. Estes têm, por força de seus vínculos econômicos com o mercado internacional – caso dos exportadores – ou de suas relações com congêneres em outros países – ONGs e sindicatos de trabalhadores –, atuação destacada nos debates sobre os temas e suas posições não necessariamente se alinham automaticamente com a governamental. Esta observação é tanto mais importante quando se sabe que os dois temas são hoje objeto de negociação na agenda multilateral, mas também no âmbito da ALCA.

É também fundamental não esquecer que a futura entrada da China Popular na OMC deverá ter um impacto não-desprezível sobre a evolução futura do tratamento que se concederá a estes temas na agenda comercial multilateral. A China é o principal alvo das denúncias de violações de direitos trabalhistas básicos e de padrões ambientais mínimos que se originam nos países desenvolvidos e, ao mesmo tempo, é um importante *player* do sistema de comércio mundial, característica que outros países *violadores* de normas e padrões não têm.

Referências bibliográficas:

⁸⁷ É conveniente não esquecer que, como os problemas do Brasil, nas duas áreas, são mais de implementação do que de legislação, o País pode ter problema com qualquer tipo de tratamento do tema que suponha, como compromisso dos signatários, o cumprimento de sua própria regulamentação doméstica.

- AGGARWAL, M. **International trade, labour standards and labour market conditions : an evaluation of the linkages.** Washington : USITC, Office of economics, June, 1995.
- BADIE, B. La régulation sociale au delà de la souveraineté des Etats. In: SENARCLENS, P. de (Org.). **Maîtriser la mondialisation.** [S.l.] : Presses de Sciences, 2000.
- BROWN, D. K. International trade and core labour standards : a survey of the recent litterature. **Labour Market and Social Policy Occasional Papers**, [S.l.] : OCDE, n. 43, 2000.
- CLING, J. P. Les dimensions sociales, environnementales et de la concurrence des politiques des échanges. In: FÓRUM MONDIAL DE L'OCDE SUR LES ÉCHANGES, [S.l.] : [s.n], 7 juin 2001.
- COHEN, E. Commentaire. In: JACQUET, P. et al. **Le cycle du millénaire, la documentation française.** [S.l.] : [s.n], 1999.
- COMÉRCIO e meio ambiente : uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável. In: REUNIÃO DO FÓRUM DE MINISTROS DO MEIO AMBIENTE DA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 13., 2001. Anais... Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2001.
- LES ÉCHANGES internationaux et les normes fondamentales du travail. [S.l.] : OCDE, 2000.
- ELLIOTT, K. A. Dealing with labour and environment issues in trade promotion legislation. **International Economics Policy Briefs**, [S.l.], n. 01-8, IIE, July 2001b.
- _____. Fin(d)ing our way on trade and labour standards?. **International Economics Policy Briefs**, [S.l.], n. 01-5, IIE, Apr. 2001.
- FIGUERES, J. M. ; SALAZAR, J.M. ; ARAYA, M. Trade and environment at the WTO : the need for a constructive dialogue. In: SAMPSON, G. P. (Org.). **The role of the World Trade Organization in global governance.** [S.l.] : United Nations University, 2001.
- JACQUET, P. ; MESSERLIN, P. ; TUBIANA, L. **Le cycle du millénaire, la documentation française.** [S.l.] : [s.n], 1999.
- KOSTECKI, M. Le système de commerce mondial et la clause sociale. In: SENARCLENS, P. de (Org.). **Maîtriser la mondialisation.** [S.l.] : Presses de Sciences, 2000.
- MATUSITA, A. P. ; ROSELINO, J. E. Comércio internacional e direitos trabalhistas. In: TIRONI, L. F. (Org.). **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira** Brasília : IPEA/IPRI, [19--?]. (Coleção Economia e Diplomacia ; v. 2).
- MAUPAIN, F. L'OIT devant le défi de la mondialisation : de la réglementation à la régulation internationale du travail?. In: SENARCLENS, P. de (Org.). **Maîtriser la mondialisation.** [S.l.] : Presses de Sciences, 2000.
- PASTORE, J. Labour standards and international trade : the case of child labour in Brazil. In: SEMINAR ON LABOUR STANDARDS AND INTERNATIONAL TRADE, 5 Oct. 2001. Anais... [S.l.] : CNI, 5 Oct., 2001.
- PROMOTING core labour standards and improving social governance in the context of globalization. [S.l.] : Commission to the Council, the European parliament and the Economic and Social Committee, 2001.

- SAMPSON, G. P. Overview. In: SAMPSON, G. P. (Org.). **The role of the World Trade Organization in global governance**. [S.l.] : United Nations University, 2001.
- SCHATAN, C. The environment in regional agreements: precedents or isolated events? **Latin American Trade Network** (LATN), [S.l.], n. 7 May 1999. (Serie Brief ; 7).
- SENARCLENS, P. de. Les nouveaux enjeux de la régulation sociale. In: SENARCLENS, P. de. (Org.). **Maîtriser la mondialisation**. [S.l.] : Presses de Sciences, 2000.
- STERN, R. Estandares laborales y el comercio internacional. In: INTEGRACIÓN e Comercio, [S.l.] : BID/INTAL, ano 3, n. 7/8, ene./ago., 1999.
- SUTHERLAND, P. ; SEWELL, J. ; WEINER, D. Challenges facing the WTO and policies to address global governance. In: SAMPSON, G. P. (Org.). **The role of the World Trade Organization in global governance**. [S.l.] : United Nations University, 2001.
- UIMONEN, P. The environmental dilemmas of the World Trade Organization. In.: SCHOTT, J. (Ed.). **Launching new global trade talks** : an action agenda. [S.l.] : Institute for International Economics, special report, 12, Sept. 1998.
- VEIGA, P. Motta ; CASTILHO, M. ; FERRAZ, G. **Relações entre comércio e meio ambiente** : o caso brasileiro. [S.l.] : UNCTAD, 1994.
- VEIGA, P. Motta. Environment-related voluntary market upgrading initiatives and international trade : eco-labelling schemes and the ISO 14.000 series. In: TUSSIE, D. (Ed.). **The environment and international trade negotiations** : developing countries stakes. [S.l.] : Mc Millan/IDRC, 2000.
- YOUNG, C.E. ; LUSTOSA, M.C. ; PEREIRA, A.A. Comércio e meio ambiente : a inserção da indústria brasileira. In: TIRONI, L. F. (Org.). **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Brasília : IPEA/IPRI, 2001. (Coleção Economia e Diplomacia, v.2).

Painel 1 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

A QUEM INTERESSA A ALCA

Murilo Celso de Campos Pinheiro

Com o objetivo de eliminar as barreiras alfandegárias entre os trinta e quatro países da América, promover a *integração* e se transformar no maior bloco comercial do mundo, com prazo para ser implantado até 2005, a proposta de criação da ALCA continua com enormes indefinições, tanto quanto os números que se apresentam:

- PIB de dez trilhões de dólares;
- População de setecentos e oitenta e quatro milhões de pessoas.

Inicialmente poderíamos nos perguntar: A quem interessa a ALCA?

Muito embora esteja sendo oferecida na bela embalagem da modernidade e do *mundo globalizado*, claro está que a ALCA trata-se de um ótimo negócio para os Estados Unidos e uma grande ameaça ao povo latino-americano, da forma como se apresenta.

Apesar do sigilo com que o acordo foi tratado nos últimos anos, por aquilo que se conhece da minuta assinada em Québec em abril último, é possível prever que um acordo dessa natureza significará grave piora das condições de vida nos países em desenvolvimento no Continente.

A ALCA atenta contra a soberania das nações de economias mais frágeis ao impor total falta de regras que protejam seus cidadãos, suas indústrias e possibilitem o desenvolvimento social e tecnológico desses países e, ao mesmo tempo, liberar completamente o fluxo financeiro e assegurar a propriedade intelectual. Nessa imensa armadilha, observam-se cinco grandes problemas, já divulgados, se não pela dita grande imprensa, ao menos pelos meios de comunicação alternativos. Senão, vejamos:

1. *Mercado de trabalho flexibilizado e precarizado*: estabeleceu-se regras flexíveis no mercado de trabalho, possibilitando a manipulação e controle dos custos trabalhistas de acordo com as necessidades momentâneas de mercado;
2. *Mercado financeiro desregulado*: permitiu-se a livre vazão dos fluxos financeiros por meandros financeiros internos, a fim de capturar pequenas correntes de capital para engrossar os caudalosos fluxos especulativos das megainstituições financeiras;
3. *Livre-concorrência e livre-monopólio*: liberaram os mercados, ainda que residuais, através das eliminações das barreiras comerciais e livre concorrências nas compras governamentais, de forma a premiar os atores mais *competitivos*;
4. *Controle das patentes e royalties*: prescreveu-se uma fiscalização rigorosa sobre patentes e *royalties*, a fim de preservar o *avanço tecnológico* e a *qualidade* dos produtos e serviços;
5. *Investimentos livres de controles nacionais*: determinou-se que é plena a liberdade das redes de investir, desinvestir, comprar, vender, remeter, transferir sem qualquer empecilho ou mecanismo regulador de origem nacional.

Para quem viveu os últimos vinte anos sob as regras do famigerado Consenso de Washington, piorado pela escalada neoliberal dos últimos sete anos, não é possível ter ilusões sobre tal proposta. O povo brasileiro tem amargado, nos últimos anos, um modelo econômico excludente, que piorou todos os índices de medição das condições de vida, gerou arrocho salarial e agravou o desemprego, desmantelou a indústria nacional, vendeu empresas públicas a preços irrisórios e colocou em risco a prestação de serviços essenciais. A crise energética que atravessamos neste momento é o exemplo mais claro dessa situação.

Se a globalização é um fato, a inexistência de regras para o convívio civilizado no planeta não o é. A ALCA não é uma fatalidade e é preciso que nos organizemos e nos mobilizemos contra a proposta tal como está.

Negociar alterações de detalhes irrelevantes de nada servirá se, ao final, a Nação for obrigada a aceitar esse despautério.

1. Contra a uniformização da legislação trabalhista e ambiental

Nossa legislação precisa de maior proteção para o trabalhador manter o poder normativo da justiça do trabalho, manter a unicidade sindical, aumentando a autonomia sindical e as garantias contra demissões imotivadas. Em qualquer acordo que venha a existir, a regra básica é a abertura do fechado mercado americano em troca do já aberto mercado brasileiro.

2. Legislação profissional e de serviços

Os serviços de engenharia no Brasil têm uma das mais modernas, abertas e inteligentes legislações do mundo. O princípio é simples. Para trabalhar no Brasil, é preciso que o profissional seja habilitado junto aos conselhos regionais. É a nossa garantia da qualidade dos serviços de engenharia.

E essa legislação deve ser mantida e fortalecida em qualquer contexto de ação internacional. Isso garante a reciprocidade e impede que leigos atravessem o atlântico e se convertam em engenheiros quando chegarem ao Brasil.

O Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo defende a construção de um modelo de desenvolvimento econômico, social, científico, tecnológico e cultural alternativo. Ciência, tecnologia e inovação no mundo contemporâneo são sinônimos de poder.

Os engenheiros e profissionais da área tecnológica que perpassam todas as cadeias produtivas do País são decisivos nesta sociedade do conhecimento para modernizar e democratizar o sistema produtivo no Brasil e na América Latina.

O desafio atual é construir uma sociedade instruída e empreendedora, mostrando que é possível e exequível eliminar a miséria e a pobreza.

Ampliar as fronteiras de trabalho e emprego para todos os brasileiros significa mais infra-estrutura, água, saneamento, moradias, alimentos, energia, transportes, saúde e meio ambiente saudável, ou seja engenharia pública.

O SEESP defende ainda que o respeito e a implantação do capítulo constitucional dos “Direitos e deveres individuais e coletivos” e dos “Direitos sociais”, em particular o art. 7º (direitos dos trabalhadores), são pressupostos decisivos para a construção de uma nação moderna e justa. Incluir os excluídos é responsabilidade cotidiana de todos.

Nada disso será possível, se o País for signatário de um acordo subserviente e absolutamente desigual como a ALCA.

Na *Carta de São Pedro*, documento síntese do Primeiro Congresso Estadual do Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo, “Trabalho-Integração-Compromisso”, realizado no município paulista de São Pedro, em agosto último, defendemos, em relação à ALCA, a defesa dos interesses nacionais dentro do processo dinâmico da globalização.

Para que isso seja possível, propomos intensa discussão pela sociedade civil organizada e pelo Congresso Nacional. Apoiamos a proposta de um plebiscito, tese também defendida pelas Centrais Sindicais no âmbito do Cone Sul.

Ressaltamos ainda o vital respeito aos princípios fundamentais da Constituição Federal, que defende que o Brasil busque a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Para finalizar, gostaríamos de sugerir, em nome do SEESP, mecanismos de autofinanciamento para o desenvolvimento econômico e social de todos os países-membros do bloco. A justificativa se funda no fato da existência de profundas diferenças culturais e de padrões sociais e de geração de capitais.

A idéia se refere à formação de três fundos com recursos provenientes dos resultados positivos auferidos pelos países-membros do bloco. Os recursos acumulados deverão custear investimentos obrigatórios, a saber:

- Fundo social: educação, habitação e combate à miséria;
- Fundo de meio ambiente: preservação e recuperação;
- Fundo de pesquisa tecnologia: pesquisas e plantas industriais.

Por fim, agradecemos ao Deputado Aécio Neves, Presidente do Congresso Nacional, e ao Deputado Marcos Cintra pelo convite e aproveitamos para colocar à disposição dessa Casa de Leis a disposição dos engenheiros do Estado de São Paulo de continuar debatendo questões de interesses nacional, por intermédio do SEESP, sindicato, este, que representa atualmente cento e setenta mil engenheiros em todo o Estado de São Paulo.

Murilo Celso de Campos Pinheiro

3. Carta de São Pedro

Os engenheiros reunidos na cidade de São Pedro, nos dias 31 de agosto, 1º e 2 de setembro de 2001, por ocasião do Primeiro Congresso Estadual “Trabalho, Integração, Compromisso”, dirigentes e diretores do SEESP (Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo), vindos de vinte e seis regiões do estado, manifestam seu sentimento claro e inequívoco de que se esgotou o tipo de modelo econômico e social excludente e dependente que sacrifica a Nação. A sua manutenção tem causado desemprego, desnacionalização, aguçamento da dependência externa, concentração de renda e desesperança para o povo. A corrupção campeia e emerge como um dos efeitos da deterioração política e o fim de um ciclo.

Temos consciência de que devemos construir, com todos os setores objetivamente interessados do País, um modelo de desenvolvimento econômico, social, científico, tecnológico e cultural alternativo. O momento é agora. Discutir, articular, unir todas as forças produtivistas do País. Queremos auxiliar a constituir novas alianças no mundo do trabalho, da empresa, da cultura e da política, que darão um novo impulso e sustentação às mudanças.

Ciência, tecnologia e inovação no mundo contemporâneo são sinônimos de poder. Os engenheiros e profissionais da área tecnológica que perpassam todas as cadeias produtivas do

País são decisivos nesta sociedade do conhecimento para modernizar e democratizar o sistema produtivo no Brasil. O desafio atual é construir uma sociedade instruída e empreendedora, mostrando que é possível e exequível eliminar a miséria e a pobreza. Ampliar as fronteiras de trabalho e emprego para todos os brasileiros significa mais infra-estrutura, casas, água, esgoto, alimentos, energia, transportes, saúde e meio ambiente saudável. Significa, portanto, mais engenharia e menos juros.

Numa sociedade e economia cada vez mais organizadas em redes de informação e comunicação, a atualização, qualificação e requalificação profissionais são decisivas para combater o analfabetismo tecnológico. O acesso ao saber transforma-se na pedra angular da modernização produtiva e social.

Chamamos atenção para o fato de que o apagão e o descaso com um planejamento estratégico refletem uma visão equivocada e perversa do papel do Estado. As privatizações da década de noventa em núcleos da infra-estrutura econômica serviram, em geral, para desnacionalizar, colocar recursos de todo o povo a serviço de multinacionais e aumentar os preços de serviços essenciais. Isso fica cada vez mais claro para a opinião pública. A água, bem essencial à vida, deve ser tratada como uma riqueza de toda a Nação. Somos contrários à privatização do saneamento básico e da energia.

O respeito e a implantação do capítulo constitucional dos “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” e dos “Direitos Sociais”, em particular o art. 7º (direitos dos trabalhadores), são pressupostos decisivos para a construção de uma nação moderna e justa. Incluir os excluídos é responsabilidade cotidiana de todos. O movimento sindical, o movimento social mais organizado do País, é parte integrante das soluções democráticas. Portanto, repelimos a ingerência governamental e empresarial na organização sindical e na deformação das fontes de custeio do movimento sindical.

O movimento dos engenheiros, composto de um conjunto expressivo de entidades representativas, associações, conselhos e sindicatos, tem um papel decisivo nesta batalha da engenharia e tecnologia nacionais. Ela necessita para tanto de cada vez mais unidade de ação e uma postura articulada com os outros movimentos e setores da sociedade. É aí que residirá sua força de influência e transformação da realidade. Em particular, a unidade dos sindicatos de engenheiros do País, a ser conquistada, interessa de perto ao movimento sindical.

Defendemos em relação à ALCA a defesa dos interesses nacionais dentro do processo dinâmico da globalização. Queremos impulsionar uma intensa discussão na sociedade e no Congresso Nacional e apoiamos a proposta de um plebiscito sobre a questão, defendida pelas Centrais Sindicais, no âmbito do Cone Sul. Ressaltamos o vital respeito aos Princípios Fundamentais da Constituição Federal, que defende que o Brasil busque a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A nova direção do SEESP, que toma posse dentro do movimento de renovação e democratização dos últimos vinte e um anos, que transformou a entidade numa das mais fortes e respeitadas do País, tem um compromisso claro com os novos desafios da cidadania. Gestar e desenvolver as inteligências coletivas integrantes da nossa categoria e da engenharia, *enraizar* nossa entidade no sistema produtivo, recriar as relações múltiplas entre os associados e o sindicato são pressupostos básicos para as mudanças que defendemos. Um sindicato de todos e de cada um, a serviço de um Brasil democrático, soberano, empreendedor e justo.

São Pedro, 2 de setembro de 2001.

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 24/10/2001

Painel 2

Defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual

Presidente: Rubens Ricupero (Embaixador. Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD)

Expositores: José Graça Aranha (Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI)

Lytha Spíndola (Secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio)

José Tavares de Araújo (Consultor da Organização dos Estados Americanos – OEA)

Debatedores: Germano Rigotto (Deputado Federal – PMDB/RS)

Carlos Eduardo Lins da Silva (Jornalista. Diretor Adjunto de Redação do jornal *Valor Econômico*)

Júlio Sérgio Gomes de Almeida (Diretor Executivo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI)

Relator: Benedito Moreira (Presidente da Associação dos Exportadores do Brasil – AEB)

Trabalhos apresentados:

- A questão da propriedade intelectual – *José Graça Aranha*
- Defesa comercial no Brasil – *Lytha Battiston Spíndola*
- *Antidumping* e política de concorrência na ALCA e no MERCOSUL – *José Tavares de Araújo Jr.*

APRESENTADORA – Iniciamos, neste momento, os trabalhos da sexta sessão do Seminário “O Brasil e a ALCA”, com o tema “Defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual”. O coordenador dos trabalhos será o Exmo. Sr. Embaixador Rubens Ricupero, Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e

Desenvolvimento (UNCTAD). Como expositores, teremos o Dr. José Graça Aranha, a Dra. Lytha Spíndola e o Sr. José Tavares de Araújo. Como debatedores, o Exmo. Deputado Germano Rigotto, o jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva e o Dr. Júlio Sérgio Gomes de Almeida. O relator será o Dr. Benedito Moreira.

Com a palavra o Sr. Embaixador Rubens Ricupero.

RUBENS RICUPERO – Bom dia. Gostaria de fazer um apelo às pessoas no sentido de tomarem assento e fazerem silêncio para que possamos imediatamente iniciar os trabalhos.

Dispomos, infelizmente, de um tempo limitado. Por isso, gostaria que este debate fosse, de fato, o mais objetivo possível, a fim de contribuir com os objetivos do seminário.

Realmente, esta é a melhor maneira de contribuir para a informação da sociedade brasileira sobre esse tema. A melhor maneira de contribuir para o esclarecimento deste tema é justamente não nos perder apenas em discussões genéricas, sobre princípios ou mesmo de cunho ideológico, com uma carga política muito marcada, mas procurarmos identificar os temas da negociação, de que forma eles se encontram neste momento nas negociações, quais as posições que estão em cotejo e quais as idéias construtivas que poderíamos apresentar no sentido de traçar caminhos, saídas para os atuais impasses.

Neste sentido, sinto-me muito honrado em poder dirigir os trabalhos. Tive a oportunidade de ler, com muita atenção, interesse e proveito, os três trabalhos dos expositores. Todos são excelentes trabalhos, que recomendo e acho mesmo indispensáveis. Não sei se houve tempo para que eles fossem lidos antes. De qualquer forma, partirei da premissa – peço aos expositores que me acompanhem – de que o que consta nesses trabalhos já é conhecido da assistência.

Portanto, embora isso, provavelmente, não seja verdade, não há tempo, em um seminário como este, para explicar o que é salvaguarda, *antidumping*, direito compensatório ou para elucidarmos como evoluiu a propriedade intelectual. Não temos tempo. Para isso, precisaríamos de muito mais tempo e de um esforço pedagógico. Portanto, tem-se que se pressupor que os trabalhos são conhecidos, embora eu saiba que, infelizmente, esta não é a verdade.

Precisamos ter como ponto de partida os trabalhos escritos, que os senhores já possuem, e acrescentar algo que não conste deles. O que é esse algo? De início, necessitamos estabelecer certas prioridades. Esta mesa inclui temas muito variados; embora todos sejam importantes, talvez no contexto da negociação da ALCA não tenham a mesma premência.

Por exemplo, embora eu goste muito de política de concorrência – acabo de participar, em Paris, do Fórum Global de Concorrência –, não creio que este tema, no momento, tenha uma centralidade especial na ALCA, pelas razões que o Sr. José Tavares expõe: poucos países têm leis de concorrência e o que se está propondo é relativamente modesto. Trata-se do esquema de colaboração. Assim, não creio que se deva gastar muito latim com esse tipo assunto.

Ao contrário, há outros temas particularmente importantes. Eu gostaria de realçar sobretudo os temas relacionados à defesa comercial, com grande ênfase em *antidumping*, com alguma ênfase em direitos compensatórios e menos em salvaguarda. Obviamente, no caso de propriedade intelectual, o problema fundamental agora é tríplice, é a propriedade intelectual e a relação com saúde pública, principalmente.

Nesse sentido, seria importante que os expositores procurassem apresentar o quadro atual das negociações. Eu não as acompanho tão de perto porque, no meu trabalho, cuidamos mais de temas globais do que de regionais. Mas o que tenho ouvido dos meus amigos

funcionários do Itamaraty envolvidos com as negociações é que alguns desses temas estão mais avançados do que outros.

Por exemplo, foi-me dito que, em propriedade intelectual, embora americanos e canadenses tenham procurado estimular que se vá nessas negociações além do que já existe nos acordos da OMC, aparentemente, não há muito entusiasmo não só do Brasil, mas dos demais participantes em aceitar esta posição, o que, devo dizer, me parece absolutamente correto, levando-se em conta o argumento que o meu amigo José Alfredo Graça Lima apresentou ontem, em outro debate, no sentido de que qualquer modificação substancial em propriedade intelectual envolve grande mudança das leis nacionais de propriedade intelectual. E mudança de legislação tem de ser *erga omnes*, precisa ter validade universal. Não se justifica, num acordo de livre-comércio, mudar um tema que é, por essência, multilateral e que, na verdade, se tiver que mudar, é melhor que se faça dentro das negociações multilaterais.

Esta é a posição fundamental. Não vejo razão para que um país como o nosso se mova dessa posição, a não ser que algum argumento especial seja apresentado. Acho que o quadro de uma negociação de livre-comércio não se presta tanto a estas matérias que, na verdade, são estranhas à negociação, estritamente falando em livre-comércio, embora possam ter alguma relação direta ou indireta.

Em relação ao movimento dos grupos, ouço dizer também que a situação inversa emperra em *antidumping*. Aparentemente, são países como o Brasil ou países latino-americanos que têm procurado promover a mais acentuada discussão desses temas e, aí, tem cabido aos americanos impor certos freios, procurando dizer que, na verdade, tais temas extrapolam o âmbito regional. Se bem que devo dizer que, em Genebra, eles também não estão mostrando nenhuma disposição de discutir o tema. Tanto que têm procurado até excluir a própria expressão na declaração preparatória.

Portanto, no fundo, a posição predominante lá é a que José Tavares cita em seu trabalho. O documento de mais de sessenta senadores, apresentado ao Presidente George W. Bush, diz que os negociadores americanos não devem tocar nas leis que dão aos Estados Unidos instrumentos de defesa comercial.

E aí eu gostaria até de provocar os que vão discutir *antidumping*, lembrando-lhes de que, no momento, em Genebra, está havendo curiosa evolução: os países em desenvolvimento e outros, sobretudo os asiáticos, que sempre pressionaram para que houvesse significativas negociações na área de *antidumping*, começam a ter dúvidas quanto a isso, porque nos últimos meses houve uma sucessão de decisões em painéis da OMC, no sistema de solução de controvérsias, quase todas no sentido de limitar muito o arbítrio de autoridades, tanto européias quanto americanas, no uso de instrumentos de *antidumping*. Uma das mais importantes foi uma recente decisão em caso envolvendo a Índia e a União Européia, mas houve vários casos da União Européia contra os Estados Unidos. E há quem comece a acreditar que talvez o caminho mais promissor, em lugar de negociações diretas, acabe sendo a codificação das decisões do sistema de solução de controvérsia. Essa é uma das questões que quero pleitear, no sentido de saber até que ponto seria melhor insistir em negociações diretas, aqui ou na OMC, ou deixar para as soluções de controvérsia.

No caso de salvaguardas, gostaria apenas de limitar-me a dizer que esse, teoricamente, é um instrumento talvez melhor do que o *antidumping*, mas tem sido pouco utilizado, dadas as dificuldades de fazer uso das salvaguardas. Dois fatos novos talvez mereçam menção: a recente proposta brasileira no âmbito do MERCOSUL, como contraproposta à idéia argentina de gatilho por causa do regime cambial, e a tendência norte-americana de invocar salvaguardas no

caso do aço, atualmente em curso. Então, valeria a pena um comentário. Não o farei porque eu mesmo não tenho tempo e não devo gastar o tempo dos senhores.

Quanto à propriedade intelectual, está havendo problema semelhante ao caso de *antidumping*. Os países em desenvolvimento que estavam pressionando muito para terem uma declaração sobre a relação entre o acordo tríplice e a saúde pública, sobretudo na questão das importações paralelas e da licença compulsória, começam agora a ter dúvidas, porque hoje a situação se inverteu. Quem está querendo a declaração são os países industrializados. É o caso dos Estados Unidos, da Suíça e de outros. Mas eles querem uma declaração muito detalhada, entrando em extraordinários pormenores legais sobre como e em que condições poderiam utilizar as importações paralelas ou a licença compulsória, o que está levando os demais à dúvida sobre se isso, em vez de garantir a flexibilidade, não vai eliminá-la, e se não seria melhor tentar deixar o acordo como está, porque ele foi baseado naquilo que o antigo presidente do grupo, o Embaixador da Suécia, chamava de ambigüidade construtiva. Não sei até que ponto se pode eliminar essa ambigüidade.

Finalmente, nestas meias palavras de conclusão, reitero pensamento que tenho defendido em alguns artigos meus: acredito muito importante para o Brasil que as negociações em âmbito regional não se façam isoladamente do contexto multilateral.

A primeira razão pela qual sempre fui favorável ao lançamento de uma rodada multilateral é relativa ao fato de que, na condição de brasileiro e de latino-americano, entendo muito inconveniente para nós negociarmos exclusivamente no âmbito regional, pelas razões que os senhores conhecem: um acordo de livre-comércio não é obrigado a cobrir 100% do intercâmbio, basta que seja substancialmente todo o intercâmbio, o que representa 85%, talvez 80%. E o risco é o de que fiquem de fora justamente muitas áreas do nosso interesse, como o aço. Há o *antidumping* sobre o aço, problemas com o etanol, com o açúcar, com o suco de laranja, proteção ao algodão dos Estados Unidos e outros desse tipo.

Como há grande risco de que a agricultura, os subsídios à exportação agrícola, o *antidumping* e outros temas desse tipo sejam revestidos com o argumento de que são globais, temos de ter um mínimo de coerência: o que é global deve ser negociado no multilateral; portanto, propriedade intelectual é global e devia ser negociada no âmbito multilateral. Mas temos de fazer todo o possível para que haja uma negociação multilateral e que essa negociação englobe as áreas que, por acaso, sejam excluídas da ALCA. E vou mais longe: deveríamos ter não só uma sincronização, ou seja, que as negociações se dessem ao mesmo tempo, mas também uma sintonia. Isto é, é preciso que, assim que elas terminem, seja possível avaliar se ganhamos multilateralmente o que não ganhamos regionalmente.

É muito importante que se faça esse equilíbrio. E gostaria de ouvir algum comentário nesse sentido.

Portanto, feita esta introdução, gostaria de passar a palavra ao primeiro expositor, o Dr. José Graça Aranha, que disporá de quinze minutos para o seu pronunciamento.

JOSÉ GRAÇA ARANHA – Sr. Embaixador Rubens Ricupero, demais membros da Mesa, senhoras e senhores, a histórica crença mundial de que a política sempre foi efeito e, por isso, veio a reboque das relações de comércio está sendo hoje em dia revista por meio de profunda reflexão. Não se pode mais acreditar que a política passou a existir para fazer frente às necessidades de negociação nas relações de comércio. Pelo contrário, cada vez mais se fortalece a tese de que a política foi determinante para que o comércio se desenvolvesse e se fortalecesse.

Por isso, em primeiro lugar, gostaria de parabenizar a Câmara dos Deputados pela realização do Seminário “O Brasil e a ALCA”, que será muito importante para criarmos algumas convicções sobre o nosso papel nas relações comerciais no Hemisfério.

O debate político sobre a ALCA em relação a todos os temas, em especial à seara do INPI, a propriedade industrial, pode ser sintetizado na declaração ministerial de São José: reduzir as distorções no comércio, promover e assegurar adequada e efetiva proteção dos direitos da propriedade intelectual, levando-se em conta as mudanças tecnológicas.

Esse tema – propriedade intelectual – é fundamental para que se crie em nossos países consciência sobre a central importância da pesquisa e do desenvolvimento para o setor produtivo e ainda sobre a importância da interação entre a universidade e o mercado.

É claro para todos nós que o conhecimento, a educação, a qualificação profissional e a inovação tecnológica, bem como sua incorporação ao mundo da produção e da comercialização, são ingredientes para o processo de modernização dos nossos países.

Temos importante papel nesse cenário na condição de especialistas na área da propriedade intelectual. E seminários como este que se realiza hoje, repito, são o nosso melhor instrumento para atingirmos os objetivos traçados em São José.

O desenvolvimento econômico das nações depende cada vez mais do processo de avanço tecnológico e tem no direito da propriedade intelectual o seu mecanismo mais eficaz de proteção. O conhecimento gerado pela informação, as novas formas de sua divulgação importam completa revolução dos sistemas tradicionais de proteção da tecnologia. As fronteiras nacionais desaparecem ao simples toque de um *mouse*, conectando o computador à rede mundial, potencializando a circulação de ativos por intermédio do mundo virtual, e a custos reduzidos. É grande a transformação que sofre o processo de desenvolvimento tecnológico em face da globalização da economia mundial.

Temos hoje nova ordem econômica, que pode ser resumida para aqueles países que são detentores de tecnologia e conhecimento e aqueles que são importadores. E, nesse contexto, cresce a importância do papel dos institutos de propriedade intelectual. Numa definição simplista, o direito da propriedade intelectual tem como objetivo proteger mecanismos que garantam ao detentor do conhecimento justa retribuição ao esforço de pesquisa e desenvolvimento investido. E é nítido também o seu reconhecimento pelas nações com maior desenvolvimento tecnológico, que fazem grande uso do sistema da propriedade intelectual, como é o caso da Alemanha, dos Estados Unidos e de muitos outros.

Ser detentor da tecnologia obriga a proteção pelo ordenamento jurídico, mas deve-se ter a preocupação de fazê-lo de modo equilibrado, para não dimensionar além do necessário o aspecto temporal de sua propriedade, como também não impor restrições descabidas que acabem por não incentivar os investimentos necessários à pesquisa científica.

A inexistência de adequada proteção poderá acarretar redução de investimento e, como resultado, redução do desenvolvimento tecnológico.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, em cujo primeiro mandato foi promulgada a nova Lei de Propriedade Industrial no Brasil, depois de amplo debate realizado aqui no Congresso Nacional, procura-se dar ao Instituto de Propriedade Industrial (INPI) condições de se transformar em efetivo agente econômico para a economia nacional e de se capacitar para atender às novas demandas internacionais, principalmente em relação ao acordo tríplice da Organização Mundial do Comércio. Esse acordo tríplice, que, com a criação da OMC, estabeleceu novo patamar na proteção da propriedade industrial e intelectual,

estabeleceu regras mínimas que têm de ser respeitadas pelos países-membros, sob pena de esses países sofrerem inclusive retaliações comerciais.

Vou fixar-me um pouco mais no caso das patentes pela sua importância na relação entre os países como fator gerador de transferências de tecnologia. Originariamente restrita ao Estado nacional, em decorrência do princípio da territorialidade, a patente adquiriu ao longo do tempo, em certas regiões do mundo, caráter supranacional. Sem dúvida, a patente possibilitou o desenvolvimento tecnológico na medida em que garante ao seu inventor o retorno do investimento feito.

Logo ficou claro que as leis nacionais não eram suficientes para evitar os problemas que passavam a ocorrer. Acordos internacionais vieram suprir essa lacuna. O primeiro pilar desse sistema foi a Convenção de Paris, em 1883, que foi, no campo da propriedade industrial, por mais de cem anos, o único que teve vocação internacional, até que tivemos, em 1995, o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio e o acordo tríplice.

Esses acordos, porém, continuam ainda obrigando a concessão de patentes por cada governo, e somente agora na Europa se pensa na proteção unificada para a solidificação do mercado comum. Essa é uma preocupação que certamente também vamos enfrentar no âmbito do MERCOSUL e na ALCA.

Dados dos relatórios e estatísticas anuais do Departamento de Comércio dos Estados Unidos mostram que, em 1947, menos de 10% das exportações americanas eram cobertos pela proteção da propriedade intelectual; em 1986, essa participação cresceu para 37%, e, em 1994, mais de 50% das exportações americanas tinham alguma conexão com a propriedade intelectual.

Nossa abertura econômica tem-se expressado na integração regional, apesar de alguns saltos e sobressaltos, com o objetivo de aumentar nossas relações comerciais e mesmo nossas posições no mercado internacional. Portanto, temos de ter a preocupação de que a proteção dada pelo sistema seja firme e determinada. Temos também de reconhecer que a indústria brasileira ocupa lugar central no conjunto da economia pela irradiação que exerce sobre os demais setores, especialmente na criação e qualificação direta e indireta do emprego, na geração e uso da tecnologia e pela posição crítica do intercâmbio com outras nações em termos de comércio e investimento. Não há desenvolvimento sem indústria.

É importante reconhecer também que, nos últimos anos, o setor privado brasileiro fez grandes progressos em termos de eficiência e de resultados de produtividade. O desenvolvimento se faz hoje no mundo sob uma base tecnológica que evolui rapidamente. Não se trata mais de promover exclusivamente o crescimento sob base tecnológica relativamente estável e amadurecida. Para crescer, a indústria brasileira tem de aplicar tecnologias recentemente geradas nos próprios países desenvolvidos, muitas ainda protegidas por patentes ou outras formas de proteção existentes no campo da propriedade intelectual.

Nesse sentido, temos hoje no INPI, como visão estratégica, a determinação de disseminar a informação tecnológica contida em nossos acervos de documentos e patentes como instrumento para o desenvolvimento tecnológico. A disponibilização dessa informação tecnológica contida nesses documentos e patentes é uma preocupação que temos para que esse setor possa sair de histórico marasmo e servir de apoio à indústria nacional.

O INPI recebe mensalmente cerca de quarenta mil documentos de patentes que têm origem nos países mais desenvolvidos. Temos um acervo de vinte milhões de documentos e patentes que divulga com exclusividade tudo o que foi inventado, tudo o que foi publicado

sobre tecnologia de 1920 até hoje e que serve de base às análises sobre a novidade desses eventos. Mas pode, sobretudo, funcionar como poderoso instrumento de informação. Já fizemos vários estudos. Um dos mais recentes foi solicitado pelo Ministério da Saúde, em que o INPI fez um levantamento para saber o estado da técnica com relação aos medicamentos para o tratamento da AIDS. O estudo foi enviado ao Ministério da Saúde, que o transmitiu aos laboratórios oficiais para que estes pudessem fazer alguns daqueles medicamentos que compõem o coquetel de tratamento da AIDS. Fizemos também um estudo para a Petrobras, quando ocorreu um grande vazamento. Esse estudo indicava o que existia em matéria de patentes no controle e na proteção do meio ambiente.

Mais recentemente, na semana passada, enviamos ao Ministro Sérgio Amaral, com a sugestão de que o enviasse ao Ministro José Serra, estudo sobre o Antraz, contendo todas as patentes relativas a vacinas e antibióticos existentes sobre a matéria. Para a nossa surpresa, constatamos que as duas primeiras patentes nessa área eram brasileiras, datadas de 1906, feitas ainda no Instituto Oswaldo Cruz, hoje Fundação Oswaldo Cruz, por dois cientistas brasileiros, e era um tratamento para uso veterinário.

Ainda nessa parte, estamos participando ativamente dos fóruns de competitividade do governo, que têm como meta dar apoio ao trabalho de capacitação das nossas empresas.

Temos claras no INPI nossas obrigações de proteção, conscientização e capacitação de propriedade industrial. Sabemos que temos esse limite. Sabemos que somos a ponta de um processo em que outros agentes estão, salvo raras exceções, ainda não muito conscientes dessa importância. Isso nos incomoda.

Creio que o governo tem despertado para o fato de que, apenas com crescimento tecnológico, as empresas brasileiras poderão aumentar sua produtividade. E cresce a preocupação de criar política de inovação tecnológica no Brasil como forma de melhorar essa competitividade.

Acrescentaria que também precisamos, paralelamente, fortalecer essa consciência sobre a propriedade industrial, ter política, diretriz, rumo.

O INPI está se preparando para atender a essa demanda. Temos de encontrar respostas para o futuro, respostas para o projeto que temos de modernização da instituição, um projeto que, na realidade, não é apenas desta administração, mas dos usuários do INPI. Temos de encontrar respostas para o trabalho de conscientização sobre a importância do sistema da propriedade intelectual para o desenvolvimento econômico – uma importância que transcende o dever simplesmente de conceber privilégios e proteger direitos, ou seja, de conceder patentes e registrar marcas.

Os direitos da propriedade intelectual – refiro-me ao ideal, não ao que hoje é o real – devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e disseminação do conhecimento. Essa, inclusive, é a essência do art. 7º do Acordo Tríplice, que já mencionei, referência obrigatória nas relações de comércio e que me tem pautado quando defendo que o sistema da propriedade intelectual deve cumprir sua função social.

Foi com satisfação que ouvi ontem o Sr. Clemens Boonekamp, representante da OMC, defender a necessidade de maior flexibilização do Acordo Tríplice, em especial no que se refere à proteção patentária e ao acesso dos povos ao medicamento. Essa, aliás, sempre foi a posição do governo brasileiro na questão de patentes. A normativa internacional deve levar em conta os problemas econômicos e sociais dos países, como bem lembrou ontem o Ministro José Serra ao se referir à declaração feita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na recente reunião de Québec.

Essa preocupação, tão presente nesta Casa, fez-nos, desde o primeiro momento, criar a convicção de que o INPI, como executor da política governamental para a propriedade industrial no País, precisava ir além de suas complexas atividades, quase cartoriais, apesar de importantes.

A sociedade, o governo, o Congresso Nacional e, em especial, o setor produtivo precisam estar conscientes da importância do sistema da propriedade intelectual para o nosso país, de pronto, evitando que o INPI seja entrave ao desenvolvimento. Sendo entrave, o INPI pode se transformar em gargalo para o ingresso de tecnologia estrangeira, inibir investimentos e causar sérios danos à imagem do Brasil. E a preocupação com o futuro do INPI deve ser constante. Aliás, o fato de estarmos aqui hoje mostra que a Câmara dos Deputados tem essa preocupação.

Precisamos encontrar respostas. São esses problemas que desejamos evitar, são essas as respostas que devemos dar – as respostas a que me referi anteriormente –, que para nós, no INPI, significam funcionar bem, atender com rapidez e qualidade. É essa nossa obrigação, o sentido de parte do dever cumprido. Ainda há, obviamente, muito o que fazer.

Apresentarei rapidamente alguns dados importantes, que resumirei nos indicadores das áreas-fim da instituição.

Na área de patentes, até 1998, decidíamos quatro mil e quinhentos processos por ano; em 2000, decidimos vinte mil processos; em 2001, decidiremos vinte e quatro mil. Na área de *marketing*, decidíamos cinco mil casos ao mês; atualmente estamos decidindo vinte mil. Automatizamos o INPI. A partir de janeiro próximo, todos os processos e petições que entrarem terão o controle eletrônico.

No momento em que o esforço exportador brasileiro é quase unanimidade, não podemos perder de vista esses objetivos. Com esse espírito, devemos participar dos debates sobre as normas da propriedade intelectual, que serão cristalizadas nos acordos no âmbito da ALCA.

Muito obrigado.

RUBENS RICUPERO – Agradeço ao Dr. José Graça Aranha, a quem peço desculpas por ter esquecido de fazer sua apresentação. S. Sa. é Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

No debate, seguramente, voltaremos ao tema. E, então, gostaria de ouvir a opinião de S. Sa. e dos demais participantes sobre alguns aspectos da proposta concreta americana, que, se não me equivoco, foi formalizada em dezembro do ano passado, no âmbito da ALCA. Essa proposta tem alguns pontos relevantes. Por exemplo, ela abandona a exclusão da patenteabilidade de animais e de plantas, de organismos vivos.

Portanto, é uma proposta que pretende ir além do Tríplice, tal como é atualmente, porque pretende tornar possível a patenteabilidade de plantas e de animais. Isso nos interessaria no âmbito regional? A proposta também, por exemplo, inclui muitas medidas adotadas na legislação americana e que acabam redundando na prorrogação do prazo de validade das patentes, ao permitir que, a cada vez que se conteste a expiração de uma patente, durante um prazo de três anos ou mais, se não me equivoco, ela continue em vigor. Temos interesse em ampliar o prazo de validade da patente dessa forma?

Portanto, em algum momento, seria bom também ouvirmos algo sobre o que está na mesa de negociação, embora, aparentemente, pelo que ouço, não tenha havido até agora grande avanço nessa matéria.

Passo agora a palavra à Dra. Lytha Spíndola, Secretária de Comércio Exterior, que falará justamente sobre a defesa comercial do Brasil.

Seria interessante se pudéssemos ter enfoque bem preciso em relação ao que está sendo discutido no âmbito da ALCA, à luz dos interesses brasileiros, tanto como exportador, como país que sofre o uso ou o abuso dos instrumentos de defesa comercial em outros países, quanto como importador, condição em que também precisa se defender, às vezes, em certos setores.

Tem a palavra a Dra. Lytha Spíndola.

LYTHA SPÍNDOLA – Muito obrigada. Sr. Embaixador, Srs. Deputados, demais membros da Mesa, senhoras e senhores, boa tarde a todos.

Temos em discussão tema muito instigante: defesa comercial. Trata-se de tema novo no Brasil e muito novo também para todos nós que nos dedicamos ao estudo do comércio exterior. Nesse sentido, as provocações que o Embaixador fez ao início foram muito importantes. Deparamo-nos hoje com uma discussão sobre salvaguardas da Argentina.

O Embaixador Botafogo encontra-se hoje em Montevidéu, discutindo essa matéria no âmbito do MERCOSUL. A partir de amanhã, estarei com eles em Buenos Aires, para discutirmos o tratamento a ser dado a essa matéria de natureza comercial bilateral com relação à Argentina, seu escopo e alcance. Obviamente, depois das discussões bilaterais, isso deverá ser discutido no âmbito do MERCOSUL. Ainda não temos grandes definições a respeito. A matéria está na ordem do dia.

Pois bem. Trazer salvaguarda à discussão e às manchetes dos jornais provoca na sociedade o questionamento acerca da importância da defesa comercial em matéria de livre-comércio no âmbito da ALCA e da OMC. O Embaixador nos provocou, dizendo que é um tema global. Talvez a discussão devesse ser feita preferencialmente na OMC. Contudo, nós, que estamos negociando um pacote completo, um *single undertaking* em termos de ALCA – e o Embaixador Graça Lima está presente –, temos de colocar esse tema na agenda, até porque o uso discricionário que os países mais desenvolvidos fazem desse instrumento nos preocupa bastante. Portanto, temos de colocar alguma disciplina nessa matéria.

Entendo que o Embaixador falava de um paralelismo na condução dessas discussões e que, nelas, o equilíbrio é fundamental. Só para mencionar um exemplo rápido, o Brasil, há poucos meses, perdeu discussão no Tribunal Arbitral do MERCOSUL em relação à exportação de carne de frango para a Argentina, exatamente porque não haviam sido internalizadas as regras de defesa comercial no âmbito do MERCOSUL.

Esse contencioso vai agora para a OMC. O Brasil, enfim, faz seu recurso à OMC com relação à matéria. É importante para o MERCOSUL, para a ALCA, e é importante também no aspecto multilateral. Felizmente, o Brasil tem dado atenção crescente a essa matéria.

Hoje, à tarde, se não me engano, a professora Vera Thorstensen vai falar aqui a respeito da pesquisa que fez na OMC sobre essa matéria. As conclusões que já me antecipou são fantásticas. Não vou falar nada para não lhe tirar a oportunidade de fazê-lo, mas sugiro a quem tiver interesse em defesa comercial que assista à palestra que ela fará à tarde a esse respeito.

Defesa comercial serve e tem sido utilizada pelos países mais desenvolvidos para bloquear produtos, que, no nosso caso, são competitivos. De fato, temos enorme competitividade em alguns segmentos, como o da agricultura e algumas *commodities* básicas. Podemos ver nas cópias do nosso trabalho que são exatamente esses os produtos que enfrentam barreiras nos países mais desenvolvidos. São aqueles em que, se o comércio fosse livre, teríamos um espaço a ocupar

muito maior do que o que ocupamos hoje. Não só os subsídios agrícolas, as políticas de apoio e proteção ao produtor, ao exportador local, inibem as exportações brasileiras, mas também a utilização arbitrária de instrumentos de defesa comercial.

Portanto, o Brasil, nessa matéria, não pode ter atitude diferente. Os países desenvolvidos são extremamente agressivos, e nós também temos de fazer uso desse instrumento para proteger o produtor brasileiro e para defendê-lo nos contenciosos abertos por terceiros países.

Em relação a isso, fico muito feliz em dizer que, apesar de termos um grupo muito pequeno no Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior, ele é muito competente e tem realizado trabalho à altura das necessidades do País.

Farei um rápido resumo dos principais pontos das anotações que estão com os senhores, para mostrar a importância do trabalho que tem sido desenvolvido em matéria de defesa comercial no Brasil, em especial nos últimos sete anos, porque, de fato, criamos o Departamento de Defesa Comercial nos idos de 1994.

A abertura comercial brasileira se fez baseada em três linhas de política: redução tarifária, eliminação dos controles administrativos e desregulamentação das operações de comércio exterior. Como ocorre nas economias que praticam livre-comércio, o Brasil se preparou para agir com rapidez e eficiência, para que as nossas exportações não sofressem restrições por mediações protecionistas, ou que as nossas importações incorporassem práticas desleais de comércio, que prejudicassem o parque industrial nacional. governo

A consolidação da abertura comercial exigiu, portanto, que o dedicasse atenção prioritária ao setor de defesa comercial, aparelhando-o para combate às práticas desleais de comércio. Foi nesse contexto que o Brasil aperfeiçoou seu sistema. Os acordos *antidumping*, de subsídios e medidas compensatórias e de salvaguarda fazem parte das normas da OMC, às quais o Brasil aderiu formalmente, no final de 1994.

As práticas de *dumping* e subsídios são consideradas desleais. Assim, a reação a esse tipo de comércio constitui-se legítima defesa. A imposição de direitos *antidumping* ou compensatórios atinge somente o transgressor, e seu objetivo é o de neutralizar o dano que a produção doméstica sofre por conta desses artifícios.

A salvaguarda, por sua vez, busca atenuar o custo de ajustamento das indústrias nacionais diante de surtos de importação que desestremem o mercado interno. Na medida em que o setor beneficiado assumo o compromisso de reestruturação competitiva e seja dada a compensação aos parceiros comerciais prejudicados que a solicitarem, pode-se temporariamente restringir tais importações.

Em todos os casos de matéria de defesa comercial, é realizada ampla investigação, com a participação de todas as partes interessadas, em que dados e informações são conferidos e opiniões são confrontadas, para que se possa impor um direito *antidumping* ou compensatório ou aplicar uma salvaguarda. Nos casos de práticas desleais de comércio, a investigação deve comprovar a existência de *dumping* ou de subsídio, de dano à produção doméstica e de nexo causal entre ambos. Para utilização da salvaguarda, deve-se constatar prejuízo grave causado por importações crescentes.

Independentemente do tipo de investigação, as conclusões devem constar de parecer. Todos os procedimentos previstos pelas normas da OMC devem ser observados, e as decisões

devem ser levadas ao conhecimento público, por intermédio de ato editado no *Diário Oficial da União*.

O país que aplica a medida, caso questionado internacionalmente, terá de aceitar pedidos de consulta e, eventualmente, defender a sua posição em penas aplicadas pela OMC.

O Brasil, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e na União Européia, adota a prática de realizar verificações *in loco* sempre que necessário, tanto interna quanto externamente, para aferir a veracidade das informações prestadas pelas partes interessadas durante o processo, de forma a proporcionar maior consistência de investigações e a seus resultados. Todas essas demandas exigem trabalho sofisticado e eficiente.

O Departamento de Defesa Comercial (DECOM), além de conduzir as investigações contra práticas desleais de salvaguardas e elaborar os respectivos pareceres, defende também os nossos exportadores sujeitos a esses mesmos tipos de processos no exterior.

Essa última tarefa está relacionada à vertente das exportações e, hoje, passa a ter importância fundamental diante da ameaça do aparecimento de nova onda protecionista, agravada pelo recurso, muitas vezes arbitrário, por parte dos países desenvolvidos. Como mencionamos, há medidas de defesa comercial, como barreiras ao comércio.

Para o Brasil, é vital ampliar suas exportações. E o papel da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, nessa área, é o de impedir que restrições protecionistas reduzam nossas vendas externas, especialmente aquelas já tradicionais, dos principais produtos da nossa pauta, exatamente aqueles em que somos mais competitivos.

O apoio ao exportador sujeito a um processo no exterior começa pela orientação sobre a legislação internacional de defesa comercial, passa pelo exame dos procedimentos que estão sendo contra ele adotados, continua na estruturação de sua defesa e se conclui na formação de posicionamento do governo para contestação na OMC, caso tenha havido desrespeito a normas ou procedimentos.

Para esse mister, a Secretaria de Comércio Exterior trabalha de forma cooperativa, integrada com a Câmara de Comércio Exterior e, em particular, com o Ministério das Relações Exteriores.

Hoje em dia, a competência para decisões a respeito de defesa comercial é da Câmara de Comércio Exterior. A ela cabe fixar direitos *antidumping* e compensatórios, provisórios ou definitivos, e salvaguardas; decidir sobre a suspensão da exigibilidade dos direitos provisórios; homologar compromisso de preços e definir diretrizes para a aplicação das receitas oriundas da cobrança dos direitos *antidumping* e compensatórios.

Como os senhores sabem, a Câmara de Comércio Exterior é composta por seis Ministros.

Compete à Secretaria de Comércio Exterior – à nossa área especificamente – a abertura de investigação e o início do processo de revisão do direito definitivo ou de compromisso de preços.

As decisões finais são tomadas com base em parecer formulado pelo DECOM.

A nossa área tem tido todo o empenho para que a defesa comercial tenha como contrapartida a participação ativa dos empresários, os principais beneficiários dessas medidas de interesse nacional. As dificuldades para lidar com a matéria vêm sendo superadas mediante

trabalho conjunto e cooperativo em que ambas as partes atuam com determinação e profissionalismo. E os empresários precisam ter pleno conhecimento dos instrumentos disponíveis, para que se tornem parceiros permanentes no aprimoramento de sua aplicação.

Os números também atestam a crescente credibilidade do sistema de defesa comercial brasileiro. Foram recebidas, no período de 1995 até outubro de 2001, utilizando-se o critério par produto/país, cento e vinte e cinco novas petições, das quais cento e uma resultaram em abertura de investigação, o que representa cerca de 81% de sucesso para o peticionário nacional.

Relativamente aos encerramentos de investigação, as estatísticas também apontam considerável evolução no mesmo período: 65% das investigações foram encerradas com a aplicação de direitos.

Esses resultados são compatíveis com os dos principais aplicadores do mecanismo *antidumping* no mundo, em especial com os Estados Unidos e União Européia.

Das cinquenta e uma medidas definitivas atualmente em vigor, onze referem-se a exportações chinesas para o Brasil, cinco dos Estados Unidos, três da África do Sul, da França e do México, uma cada um, para mencionar apenas as de maior frequência.

Levando-se em conta as investigações abertas e ainda não encerradas, estão em curso, no momento, quinze investigações. Esses números e fatos conhecidos deixam ver apenas a parte do caminho já percorrida. Investigações solicitadas e ainda não abertas, em fase de exame técnico, são de natureza ainda sigilosa.

Com relação à atribuição de apoiar o exportador brasileiro sujeito a investigações no exterior, a Secretaria já coordenou a elaboração de quarenta e dois processos, dando suporte ao empresariado nacional e a outros órgãos envolvidos.

De acordo com dados da OMC e de outras fontes, cinquenta e uma investigações foram abertas contra o Brasil e encontram-se em curso quinze investigações. O principal aplicador de medidas de defesa contra o Brasil são os Estados Unidos (dezenove direitos em vigor e duas investigações em curso), seguindo-se a Argentina (dez direitos em vigor e oito investigações em curso) e o México (nove direitos em vigor e uma investigação em curso).

A maior competição internacional decorrente da ampliação dos fluxos de comércio certamente acirrará as disputas comerciais, e a tendência é a de que haja incremento no uso dos instrumentos de defesa comercial.

No âmbito da ALCA, a SECEX participa dos dois grandes grupos de negociação sobre a matéria *defesa comercial*.

Colaboramos também na formulação da posição brasileira no âmbito do MERCOSUL.

Para concluir, gostaria de realçar que esse trabalho tem sido feito por grupos técnicos. Várias reuniões foram realizadas em todos os âmbitos. E reputamos essa matéria prioritária no contexto das negociações internacionais. Gostaria também de realçar também que o Brasil tem buscado prosseguir com determinação em trabalho que visa ampliar, consolidar e aperfeiçoar o relacionamento comercial entre os países do Hemisfério e as regras de defesa comercial no âmbito de todas essas negociações.

Estou certa de que o aprofundamento e a intensificação de nossas relações comerciais nos exigirão cada vez mais eficiência e agressividade na defesa dos interesses brasileiros,

porque outros países fazem isso, tanto nos foros regionais quanto nos multilaterais. Também estou certa de que, nessa matéria, o Brasil está no rumo certo.

Muito obrigada.

RUBENS RICUPERO – Agradeço muito à Sra. Lytha Spíndola as suas palavras.

Quero saudar a presença do Presidente da Câmara dos Deputados, meu particular e querido amigo Deputado Aécio Neves.

Antes de passar a palavra ao Sr. José Tavares de Araújo, registro que S. Sa. é um dos estudiosos mais sérios em matéria de comércio em geral e de tudo o que se relaciona à legislação e às políticas comerciais. O trabalho que mandou contém pontos muito interessantes. E, à guisa de provocação, quero salientar um dos aspectos que me surpreenderam – e não vai nessa surpresa nenhuma crítica, porque realmente a surpresa a que me refiro está no sentido descrito no dicionário,

Para mim, foi inesperado.

S. Sa. diz, na página sete, quando discute qual poderia ser a conduta do governo brasileiro na etapa de negociações sobre *antidumping* na ALCA, que ela será influenciada por três fatores: primeiro, pela possibilidade de explorar as fragilidades da posição americana, as divisões que há nos Estados Unidos; segundo, por uma eventual aliança nossa com outros países interessados em mudar as regras atuais de *antidumping*. E, finalmente, o último ponto, que é muito importante e, acredito, talvez devesse ser o central do nosso debate, por uma avaliação substantiva dos interesses brasileiros envolvidos na negociação, em concreto, caso a caso. Em relação ao último ponto, ressalta ser importante lembrar, por exemplo, que, segundo o estudo que cita, de 1996 – e aí a minha surpresa –, o resultado líquido das investigações iniciadas pelos Estados Unidos contra o Brasil, no período de 1980 a 1988, implicou ganhos positivos para os exportadores brasileiros. Diz ainda que um outro estudo sobre o caso do suco de laranja não desmente esses resultados.

Confesso que isso me surpreendeu. Pode até parecer um pouco paradoxal, porque poderia dar a entender que o nosso interesse seria até o de que nos aplicassem mais instrumentos de defesa comercial de *antidumping*.

Como disse, realmente aprendo sempre muito com os trabalhos do Sr. José Tavares e tenho certeza de que deve haver bons argumentos nesse caso. Aproveitaria assim para fazer uma indagação: nessas negociações, já que todos concordamos que vale a pena negociar, não só no multilateral, na OMC e, se os americanos aceitarem, no âmbito regional, o que seria realista obter? Por exemplo, pelo que ouço dizer, até agora não houve sinais de que haja disposição de conceder na possível ALCA o mesmo tratamento que o NAFTA dá ao México em matéria de procedimentos, etc. Seria impossível tentar pelo menos que, no âmbito regional, houvesse o mesmo tipo de regra de procedimento que há para o México?

Tem a palavra o Sr. José Tavares de Araújo.

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO – Muito obrigado, Embaixador Ricupero, meu amigo.

Antes de responder às indagações de V. Exa., quero agradecer sinceramente pela honra de poder estar presente a este seminário. Agradeço ao Deputado Marcos Cintra o convite e registro, de público, a minha impressão e minha surpresa ante a competência com que este seminário foi preparado, no meu caso em particular, nos cuidados que tiveram com detalhes de passagem, envio de programa, etc.

Quero também cumprimentar ao Deputado Aécio Neves por essa importante iniciativa, a primeira que acontece no Hemisfério. Nos últimos anos tem havido seminários sobre ALCA por toda a parte. Eu vou a quase uma por mês, por dever de ofício, mas é a primeira vez que se tem um seminário, um congresso com participação como esta. Então, esse é um dado inovador.

Eu havia preparado um texto chamado *Antidumping e política de concorrência na ALCA e no MERCOSUL* e pretendia, originalmente, lê-lo, mas ontem já havia decidido mudar a orientação. Minha intenção inicial era a de concentrar-me no tema *política de concorrência*, que, como foi dito com razão, não é premente, mas é tema fundamental para a ALCA. Mas o *antidumping* me persegue há quinze anos.

De 1985 a 1988, no governo Sarney, fui Secretário de Política Aduaneira. Quando fui para lá – e está aqui a Rosária, que pode dar o seu testemunho e que me ajudou em tudo o que fiz ou tentei fazer –, estava decidido desde o primeiro dia a fazer a reforma da tarifa para preparar a abertura comercial brasileira. Sabia que, para a abertura, primeiramente, deveríamos preparar uma legislação *antidumping*, votada em 1987. Saí da CPA no começo de 1988, ano em que foi realizada a reforma tarifária. E saí com um certo gosto amargo, devido ao fato de que passei três anos tentando promover uma abertura, e o único trabalho que levei ao fim foi a criação de mais um instrumento de proteção. Voltarei a falar sobre esse ponto em seguida.

Infelizmente não poderei tecer maiores comentários sobre a política de concorrência, mas considero o tema fundamental para a ALCA.

Conforme chamou-nos a atenção o representante da CUT, no painel anterior, a ALCA é essencialmente um instrumento de fixação de regras, em trinta e quatro países. E a regra fundamental é a que diz respeito à defesa da concorrência. Uma área de livre-comércio, como qualquer outro processo de integração, só existe na prática quando há condições similares de concorrência nos mercados domésticos dos países que dela fazem parte. Esse ponto é importante e será outro aspecto que comentarei antes de entrar no velho tema de *antidumping*.

Pelas discussões de ontem e um pouco pelas de hoje, tem-se a impressão de que a ALCA é algo que estará pronto em 2005. Isso é um grande equívoco. A ALCA é fundamental, mas é algo a muito longo prazo. A importância da ALCA está para as Américas como o GATT esteve para as economias industrializadas em 1947. O Acordo do GATT permitiu a liberalização comercial entre os países industrializados, mas o processo levou trinta anos. A ALCA não levará menos de quarenta anos para estar minimamente funcionando. Não digo que ela não seja importante. Estou apenas querendo chamar a atenção dos senhores, porque haverá tempo para fazer tudo o que foi dito hoje de manhã, ou seja, de nos preparar.

Se não fizermos o dever de casa, a culpa será nossa, não da ALCA. E se não fizermos, a ALCA não existirá, o que é outro ponto importante. Se o Brasil não participar da ALCA, ela não existirá. Haverá outros esquemas de integração.

Deixarei de tratar o tema de política de concorrência, em que se concentrarão os problemas do século XXI, como demonstrou a mesa anterior. São alguns temas relativos às regulações domésticas, aos serviços, às normas de meio ambiente, à questão das condições de trabalho, etc. Tudo isso, no final, tem a ver com a questão de política de concorrência, porque a autoridade de concorrência, numa economia moderna, tal como já acontece no Brasil e na Argentina, é o regulador de última instância da economia. E política de concorrência é um dos temas que também me encanta, porque é uma área em que o MERCOSUL está adiantado em relação à ALCA, e assim ficará durante muito tempo, não obstante todos os problemas do MERCOSUL.

Voltemos ao tema de *antidumping*, que tanto me persegue. No momento, estou trabalhando em três projetos sobre *antidumping*. Estou fazendo um trabalho para a CEPAL, outro para o CEBRI e outro, com Honório Kume e Guida Piani, para o IPEA. Estou sempre fugindo do tema, mas ele me persegue.

Antidumping é um instrumento típico de proteção de economias abertas. Até 1970, ele não existia. Entre 1970 e o final dos anos oitenta, só a União Européia, os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália usavam-no. Na década de noventa, o Brasil, a Argentina, a África do Sul, a Coreia, a Índia e o México passaram a ser usuários importantes desse instrumento. As economias pequenas e os países pobres não usam esse instrumento. Como, aliás, é típico na situação da ALCA.

Há um quadro no meu trabalho que mostra que o problema de *antidumping* afeta fundamentalmente os interesses do Brasil, da Argentina, do Canadá, do México e dos Estados Unidos. Esses são os parceiros.

O *antidumping* tem uma peculiaridade muito interessante: é um instrumento de proteção desenhado para funcionar bem numa economia aberta, por duas razões fundamentais. Primeiro, ele tem dupla seletividade. É seletivo no plano doméstico, porque está focalizado apenas naqueles produtos com os quais o País tem problemas de competição no exterior; e é seletivo em relação ao resto do mundo. É uma medida de proteção que afeta alguns exportadores no resto do mundo, mas não todos, e que não gerou, pelo menos até agora, escaladas protecionistas. Dessa forma, a economia continua aberta.

Todos os países que usam o *antidumping* dizem: “Uso por razões específicas, mas minha economia continua aberta à competição internacional”. Só há essas pequenas exceções, o que é verdade.

Há outra peculiaridade. E aqui vou ter de fazer uma pequena correção no que foi dito pela Dra. Lytha Spíndola. S. Sa. disse que 65% de nossas investigações vão até o fim com determinação positiva. Essa é uma diferença do Brasil em relação aos Estados Unidos e à Europa. Nos Estados Unidos e na Europa, a maioria das investigações não chega ao fim. Nesse ponto é que verificamos a segunda grande peculiaridade do *antidumping*: as ações não chegam ao fim porque, no meio do caminho, alguma coisa acontece. Ou há acordo de preço, o que a legislação permite; ou acordo de restrição voluntária de exportações; ou, como fazem freqüentemente os japoneses, quem está sofrendo a ação investe em outro país.

Abro um parêntese telegráfico: o Japão, entre os países da OMC – antes de a China entrar –, era o que mais recebia ações *antidumping*. E ele não aplica e não reclama. Há algo esquisito nesse aspecto.

RUBENS RICUPERO – Reclamar não, porque eles são os grandes propositores da negociação.

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO – Ao iniciar uma ação *antidumping*, os exportadores têm uma série de alternativas que, ao final, lhes permite compartilhar rendas de proteção com a indústria doméstica. O resultado disso é que, no agregado, alguns exportadores podem perder com o mercado e realmente serem prejudicados pelas ações *antidumping*. Existe uma grande literatura, um dos melhores trabalhos produzidos pela própria ITC dos Estados Unidos – posteriormente voltarei a esse ponto –, que diz que a única coisa certa em relação ao *antidumping* é que quem perde ao final é o consumidor do país que está tomando a ação, embora isso não seja necessariamente irracional do ponto de vista daquele país. Como é um instrumento de proteção seletiva e temporária, isso pode fazer sentido.

Meu tempo está se esgotando. Abordarei rapidamente o tema fundamental da discussão de *antidumping* dentro da ALCA, que é o embate com a posição americana, que não deseja mudar. Antes de entrar no assunto, lembro aos senhores que não estou dizendo que o *antidumping* é necessariamente positivo para a exportação brasileira. Estou dizendo que ele não é necessariamente negativo. Por isso é importante, como mostrei, fazer uma avaliação substantiva de como essas ações estão afetando as nossas indústrias exportadoras.

É importante notar que, não obstante a posição rígida do governo em não querer negociar *antidumping* na ALCA e muito menos na OMC, internamente existe amplo debate sobre *antidumping* nos Estados Unidos, em que podemos caracterizar pelo menos quatro posições – três posições, além da posição oficial de não se mexer em nada. Em uma posição oposta à oficial está a maioria da comunidade acadêmica americana – economistas e profissionais que lidam na área de *antidumping*, que seriam a favor da abolição unilateral de *antidumping* por parte dos Estados Unidos. Eles acham que os Estados Unidos deveriam ser igual ao Japão: só receber e não aplicar. Essa posição, embora seja majoritária entre os economistas e os acadêmicos, não tem obviamente o menor IBOPE.

Existem duas outras posições, apoiadas por pessoas influentes, como Alan Greenspan e outros, que são mais intermediárias. Alan Greenspan, por exemplo, está dentro daquela corrente muito importante que quer restringir a ação do *antidumping* para os casos de efetiva prática desleal de comércio, que deveria ser utilizada enquanto não houvesse um marco multilateral para tratar de questões de concorrência.

Outra posição igualmente influente nos Estados Unidos é a do Cato Institute, um centro, um *think tank* superconservador, mas que é muito influente na atual administração americana. O Cato Institute diz que os Estados Unidos têm de mudar a posição, porque até agora só estamos olhando para o lado interno, para as indústrias que estão protegidas contra *antidumping*. Temos de ver que os outros países da ALCA estão utilizando mais ações *antidumping* contra os Estados Unidos. Temos de olhar os interesses dos nossos exportadores.

É um diálogo um pouco de surdo. E no meio de tudo isso existe uma instituição fundamental, que decorre muito da rigidez da posição americana. É a Internacional Trade Commission.

A Internacional Trade Commission foi fundada em 1916. É uma comissão que tem seis conselheiros: três democratas, três republicanos. Cada um deles tem mandato de nove anos, não renovável, e a cada dezoito meses um novo conselheiro é nomeado.

A ITC assessora o Presidente, assessora o USR e o Congresso em todos os temas relativos à política comercial, mas o seu estatuto não participa de negociações internacionais.

Eu gostaria de me estender mais sobre a forma de enfrentar esse negócio. Quero chamar a atenção para um último detalhe. Alguns dos melhores trabalhos sobre o impacto das ações *antidumping* e sobre a economia americana foram feitos por técnicos da Internacional Trade Commission. O resultado desses trabalhos mostra aquilo que a Academia Americana e o resto do mundo estão cansados de mostrar, ou seja, que o custo que o consumidor americano paga pelas ações *antidumping* é muito maior do que os benefícios recebidos pela indústria protegida. Acontece que isso dá, em média, três bilhões de dólares para a economia americana, o que é *peanuts*; e eles são distribuídos pelo conjunto da sociedade. Então, eles estão absolutamente conscientes do que estão fazendo. Alguns dos trabalhos já foram feitos há vários anos, foram renovados, e a ITC não muda de posição.

São esses os dados que temos para negociar. A posição americana, formalmente, é muito sólida. Há esse manifesto a que o Embaixador Rubens Ricupero se referiu, que está no meu trabalho, mas essa posição não é fácil de ser sustentada domesticamente.

Na próxima terça-feira haverá um seminário no Cato Institute, em Washington, do qual vou participar. As quatro correntes que mencionei estarão presentes, discutindo a questão do *antidumping*.

Então, é uma posição aparentemente inamovível, mas domesticamente a coisa não é tão sólida quanto parece. Há outras fragilidades, mas infelizmente o tempo não me permite mencioná-las.

RUBENS RICUPERO – Agradeço ao Sr. José Tavares de Araújo a exposição. Passo a palavra ao primeiro debatedor, Deputado Germano Rigotto, que disporá de sete minutos.

GERMANO RIGOTTO – Cumprimento o Sr. Embaixador Rubens Ricupero, os nossos expositores Lytha Spíndola, José Tavares de Araújo, José Graça Aranha, como também os meus companheiros debatedores Carlos Eduardo Lins da Silva e Júlio Sérgio Gomes de Almeida.

Quero dizer que a realização deste seminário, “O Brasil e A ALCA”, se deve a uma decisão do Presidente Aécio Neves, que felizmente está na mesa neste momento.

Este encontro é muito importante, e até mesmo as discordâncias que estão aparecendo – como a minha, que é frontal em relação ao que foi dito pelo Dr. José Tavares de Araújo.

Acho que a ALCA não pode mais ficar restrita aos nossos negociadores e a decisões de gabinete. A discussão sobre a ALCA, definitivamente, tem de envolver a sociedade como um todo, assim como as decisões que serão tomadas. Inclusive a de estarmos ou não inseridos na ALCA, que vai passar por este Congresso, talvez no final de 2005.

A minha discordância em relação ao que foi mencionado pelo Dr. José Tavares de Araújo é a seguinte: se acreditarmos que vamos ter quarenta anos para a implantação da ALCA, poderemos ser atropelados por decisões que serão tomadas em três, quatro anos.

Na verdade, a implantação total da Área de Livre-Comércio das Américas será feita em etapas. Mas temos de vencer algumas etapas imediatamente. E o prazo está aí: final de 2005. O Congresso brasileiro e os dos trinta e três países que comporão a ALCA terão de decidir se haverá ou não integração do bloco hemisférico. Daí a decisão do Presidente Aécio Neves de realizar este encontro.

Quero dizer ao Presidente Aécio Neves que já houve decisões da Câmara dos Deputados no sentido de se envolver mais nessa discussão da ALCA. Por exemplo, de 1998 a 1999, presidi uma Comissão Especial – inclusive ali fora o pessoal do Arquivo fez uma exposição do trabalho realizado naquele período – em que o Congresso começou a se envolver mais efetivamente nesse debate.

Mas, por decisão de V. Exa., temos um seminário que não termina aqui, pois vão ocorrer outros eventos nesses próximos meses e nos três próximos anos. Um deles é o grande encontro – já decidido por V. Exa. – em Brasília, no Congresso Nacional, dos trinta e quatro presidentes... Perdão, não são trinta e quatro, mas trinta e cinco, pois Cuba tem de estar presente. É um absurdo que Cuba não faça parte do debate da Área de Livre-Comércio das Américas. Temos de entender a necessidade daquele país fazer parte, sim, do processo de negociação. Quero dizer que esse encontro dos trinta e cinco presidentes dos parlamentos

das Américas vai ser muito importante para continuarmos a tomar posição em relação ao assunto e a envolver a sociedade nesse debate.

Hoje, muita coisa foi dita aqui. Falou-se sobre a importância da defesa comercial. O que acontece com subsídios e com a legislação americana *antidumping*, por exemplo, não tem nada a ver com defesa comercial. É barreira protecionista pura e simplesmente. Se os Estados Unidos são os maiores defensores da Área de Livre-Comércio das Américas, temos de compreender e colocar na mesa que poderemos, sim, aceitar o Brasil integrado à ALCA, desde que os Estados Unidos, antes de qualquer coisa, aceitem colocar na mesa de discussão essas barreiras protecionistas que impedem a entrada dos nossos produtos.

Quero dizer, Dr. José Tavares de Araújo, que não tenho a menor dúvida de que perdemos muito em exportações devido a essas barreiras. Enquanto estamos aqui reunidos, a imprensa noticia que os Estados Unidos tomam novas medidas protecionistas em relação ao aço americano, fazem novas condenações ao aço brasileiro. Por quê? Porque a siderurgia americana não é competitiva, não se modernizou e não tem condições de competir com o nosso aço. E aí são colocadas barreiras tarifárias ao aço brasileiro, uma após outra, impedindo que tenhamos avanços nas nossas exportações. E se pegássemos todas as restrições e barreiras que são apresentadas – não é em relação ao aço, ao calçado, ao suco de laranja, ao têxtil –, teríamos de discutir o conjunto de barreiras tarifárias, não-tarifárias, sanitárias, fitossanitárias, sem considerar a questão dos subsídios.

Se quisermos livre-comércio, tem de ser em duas mãos. Os Estados Unidos defendem livre-comércio em uma só mão: eles exportarem. Quando nós vamos exportar, colocam barreiras enormes às exportações dos produtos brasileiros. E a situação não é muito diferente em relação à União Européia.

Então, gostaria de dizer que, se estamos envolvidos nesse debate, nessa discussão, passou do tempo de ficarmos restritos a decisões de gabinete, com o respeito que tenho pelos negociadores brasileiros.

Aqui ouvimos posições incríveis. Alguns disseram que não devemos participar da negociação. É um absurdo, uma irresponsabilidade! O Brasil tem de participar da negociação da ALCA até para denunciar o que está acontecendo em relação a essa questão da legislação *antidumping*, dos subsídios, principalmente aos produtos agrícolas, e a todo esse protecionismo.

O Brasil não pode isolar-se. Temos de participar do processo de negociação. Ouvi defensores da não-participação, assim como ouvi dizerem que é quixotesca a posição de tentar convencer os Estados Unidos e a União Européia a não subsidiarem os seus produtores agrícolas. Quer dizer, vamos concordar com subsídios que distorcem o mercado, que não têm lógica, que dizem que não teremos, dentro da ALCA ou fora dela, condições de dar os subsídios que dão os Estados Unidos ou a União Européia. Vamos concordar com isso e dizer que eles estão certos e nós errados.

O tesouro brasileiro vai concorrer com os tesouros americano e francês, procurando dar os mesmos subsídios que são dados na França, na Alemanha e nos Estados Unidos. É claro que não temos condições! Agora, temos de mostrar e colocar na mesa de negociação que esses subsídios distorcem o mercado. Se defendemos livre-mercado, temos de entender que não podemos deixar de colocar na pauta de negociação questões como essa.

A presença dos senhores e das senhoras aqui é a demonstração clara de que a sociedade brasileira quer participar. Tenho acompanhado o trabalho que o Itamaraty vem desenvolvendo com um grupo de negociadores respeitáveis, corajosos.

Presidente Aécio Neves, Embaixador Rubens Ricupero, quem não se lembra de que, pouco tempo atrás, os Estados Unidos tentaram antecipar a ALCA para 2003? Quem foi que colocou na mesa que não poderia ser 2003 e buscou aliados para impedir a antecipação da ALCA? Foi o Brasil, através dos nossos negociadores. Foi o Poder Executivo brasileiro que colocou claramente essa posição.

No Executivo temos uma Secretaria que está procurando enfrentar todo esse quadro internacional, toda essa competição desigual. Quero dizer, Dra. Lytha, que respeito muito o trabalho dos senhores. Como é que podemos competir com a poderosa máquina americana, nessa questão dos processos de *dumping*?

A Dra. Lytha disse que há perto de quarenta pessoas trabalhando nesses processos de investigação. Sabem quantos americanos há? Mil e duzentos. Técnicos capacitados, pessoas instrumentalizadas.

O nosso Executivo está trabalhando com competência, mas sem a instrumentalização que deveria ter. Temos um quadro que nos leva a compreender que o processo de abertura, que se iniciou em 1990 e que cresceu a partir de 1992, foi feito açodadamente. Esse processo determinou que não estávamos instrumentalizados para abrir as nossas fronteiras, porque não tínhamos legislação eficiente para evitar o *dumping*. Não tínhamos equipes eficientes. A legislação era tão ineficiente que depois de 1992 tivemos de modificá-la. Sei disso porque fui um dos relatores do projeto novo no Congresso Nacional. Não tínhamos legislação, não tínhamos equipe para enfrentar esse processo de concorrência com a abertura da nossa economia, não tínhamos os instrumentos necessários, etc.

Elogio o Executivo pela posição que tem adotado nesse processo de negociação, no que diz respeito tanto à ALCA como à União Européia e à própria OMC. O Presidente Aécio Neves designou-nos para participar, daqui a dez dias, da rodada de negociação da OMC, no Qatar. Quer dizer, no olho do furacão. Mas considero fundamental essa rodada de negociação da OMC. Os nossos negociadores devem aproveitar essa oportunidade para tomar uma posição clara em relação a todas essas artimanhas utilizadas e que impedem o crescimento das nossas exportações.

Se tudo isso está acontecendo, e teremos a possibilidade de aproveitar a negociação com a União Européia, a rodada da OMC, de avançar nessa negociação com a ALCA, temos de fazer o dever de casa antes de pensar em estar integrado à ALCA e em competir com a poderosa economia americana.

O governo não está querendo fazer a reforma tributária. Presidi, nesta Casa, uma Comissão que, de 1999 a 2000, produziu um projeto de reforma tributária com muito debate e com muita discussão. Está aqui o Deputado Antonio Kandir, que foi o Vice-Presidente. Essa Comissão trabalhou ouvindo todos os setores. Ela procurou mostrar que, para sermos competitivos numa economia globalizada, devemos ter um sistema tributário que nos dê condições de competir, acabando com tributos cumulativos.

Infelizmente, em todo o trabalho realizado pelo Congresso Nacional, houve enorme má vontade de parte do Executivo, que preferiu ficar fazendo remendos fiscais sobre remendos fiscais, não enfrentando a questão da reforma estrutural.

Sem uma reforma que harmonize o sistema tributário brasileiro com o sistema tributário do resto do mundo não temos como ser competitivos conforme deveríamos. Não vamos conseguir enfrentar um déficit em conta corrente, que chega a 25 bilhões de dólares este ano, sem exportar mais. Com todo o câmbio favorável, vamos chegar a um superávit, na balança

comercial, de perto de um bilhão de dólares, quando deveria estar perto de 20 bilhões de dólares. Isso porque temos entraves, emperramentos. Um deles é um sistema tributário que não tem harmonia alguma com o resto do mundo e que nos impede de competir.

Temos de enfrentar, na mesa de negociação, todas essas barreiras colocadas aos produtos brasileiros. Não podemos aceitar a negociação da ALCA sem que se aceite discutir e derrubar essas barreiras. E temos de, internamente, fazer o nosso dever de casa. A partir daí não o Congresso, não o Executivo, mas a sociedade brasileira vai dizer se a ALCA realmente é o caminho.

O Presidente Fernando Henrique, em Québec, disse que o MERCOSUL era o nosso destino, que a ALCA era uma opção. Eu diria o seguinte: o MERCOSUL é o nosso destino, temos de trabalhar para fortalecê-lo. A ALCA é uma opção. Se a decisão fosse hoje, com certeza seria contrária à inserção do Brasil na ALCA. Não teríamos a mínima possibilidade, se essa decisão tivesse de ser tomada hoje.

No final de 2005, vamos ter de vencer todas essas etapas. E aí a decisão será tomada não pelo Congresso, não pelo Executivo, mas com a participação da sociedade brasileira mais politizada e participante, procurando acompanhar todo esse processo de negociação.

Gostaria de dizer que fico muito feliz de ter participado deste painel. Aproveito para cumprimentar, mais uma vez, o Embaixador Rubens Ricupero e o Presidente Aécio Neves, que está imprimindo à Câmara dos Deputados um ritmo muito forte de trabalho, principalmente na discussão dessas questões estruturais que têm de passar por esta Casa.

Falou-se em regulação, em etapas que temos de vencer antes da integração hemisférica, mas acredito que este seminário é um marco. É o momento de dizer que não haverá, definitivamente, uma decisão de cúpula, de gabinete, mas da sociedade brasileira como um todo.

Era o que tinha a dizer. Muito obrigado.

RUBENS RICUPERO – Agradeço ao Deputado Germano Rigotto. Foi importante mostrar que essas questões devem ser tratadas com engajamento construtivo e até – por que não? – com certa paixão. O que é feito sem paixão no fundo não vale a pena.

Gostaria de passar a palavra ao Presidente, Deputado Aécio Neves, que foi citado várias vezes. S. Exa. terá de se retirar em seguida.

AÉCIO NEVES – Obrigado, meu querido amigo, Embaixador Rubens Ricupero. A minha saudação é bastante breve.

Tive a oportunidade de, ontem, por duas vezes, manifestar-me em relação ao mérito da discussão que hoje ocorre no Parlamento brasileiro. Mas a minha presença neste instante, mesmo que por alguns minutos, tem dois objetivos. O primeiro deles é saudar de forma muito especial o meu caro amigo, Embaixador Rubens Ricupero, que tive o privilégio de conhecer há cerca de dezesseis ou dezessete anos. É, sem dúvida alguma, uma das poucas unanimidades deste país. O respeito que ele tem internamente só não é menor do que aquele que desfruta hoje nos principais organismos internacionais, que têm responsabilidades enormes com a construção deste novo mundo.

Meu caro Rubens Ricupero, através da sua presença, saúdo os ilustres debatedores que participaram deste painel, em particular o meu amigo Germano Rigotto, um dos responsáveis por esta realização.

Ao ver aqui ainda tanta gente, tantos jovens, constato que este seminário vai marcar um tempo no Congresso brasileiro. Estamos fugindo um pouco daquela demanda natural, cotidiana de uma pauta determinada, de pressões naturais que uma casa política recebe, para nós mesmos estabelecermos a nossa pauta. Estamos buscando fazê-lo ouvindo a sociedade e tentando identificar quais as questões que efetivamente interessam ao País de hoje e ao Brasil que queremos construir no futuro.

Não tenho dúvida de que o estabelecimento do contraditório, que rapidamente já podemos perceber aqui – e em outros painéis aflorou de forma muito clara –, por si só é uma demonstração da importância do tema que estamos debatendo. Independentemente de qual seja a posição em 2005, será um marco extremamente importante para o futuro do Brasil e da sua economia.

Portanto, estamos, pela primeira vez, inserindo o Congresso Nacional, a casa da sociedade brasileira neste debate. Concordo com o que disse o meu colega Germano Rigotto: em última instância, é nesta Casa que serão ratificados ou não os acordos.

Nada mais positivo do que, desde já, darmos transparência a este debate, ouvindo aqueles que têm coisas importantes a dizer, não importa a que corrente de pensamento estejam filiados. O mais importante é que essas negociações, por mais competentes que sejam aqueles que hoje as lideram, no campo brasileiro, ocorram em benefício das decisões que serão tomadas.

É muito importante que os problemas aflorem agora e que possamos compreender de forma muito clara quais os setores da economia brasileira que, no momento em que passarem a competir com economias mais capitalizadas ou tecnologicamente mais desenvolvidas, vão ter dificuldades, e quais as etapas que esses setores precisarão vencer. Enfim, é importante que esse debate se amplie – este é um dos objetivos deste seminário – e ecoe pelas universidades, que vejo aqui representadas, pelos setores empresariais, por todos os cantos do País, alcançando todas as pessoas que compreendem a importância do assunto.

A presença de parlamentares das mais diversas correntes de pensamento e regiões do País – desde ontem, e tenho certeza de que até o final da tarde de hoje, quando se encerra este seminário – é para mim motivo de satisfação.

A realização deste seminário era uma ousadia, dentre tantas outras que temos buscado imprimir, ao lado dos deputados Germano Rigotto, Antonio Kandir e de tantos outros companheiros, nesta nova fase da Câmara dos Deputados.

Confesso-lhes que não sabíamos qual seria o desfecho deste encontro. É a primeira vez que a Câmara dos Deputados organiza algo dessa dimensão. E havia a expectativa gerada pela presença de alguns dos principais atores internacionais dessas negociações, e certamente dos principais atores nacionais. Quando se organiza algo dessa magnitude, fica-se preocupado.

Quero dizer que não tenho dúvidas de que a Câmara dos Deputados cumpre o seu papel ao permitir que a sociedade brasileira, que no futuro sofrerá as consequências das nossas ações – espero eu, mais positivas do que negativas –, participe desde já deste debate. Portanto, permitam-me cumprimentar sobretudo os debatedores e os palestrantes pela participação, que faz com que essa iniciativa tenha valido a pena.

Na sequência do evento, como disse o Deputado Germano Rigotto, vamos preparar um documento sobre os resultados dos debates, e o distribuiremos interna e externamente. No início do ano que vem, pretendemos fazer no Parlamento brasileiro... Até porque acredito que o

Brasil já vinha assumindo – e fará isso agora de forma mais consistente – uma liderança no Cone Sul, em relação a essas negociações. Pretendemos fazer um grande encontro continental parlamentar. Os representantes, presidentes e líderes dos Parlamentos dos trinta e cinco países – concordo com o Deputado Germano Rigotto – estarão aqui, certamente ao lado de outras expressões, inclusive internacionais, para que mostremos que a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional não se conformarão com o papel passivo de ratificar acordos. Queremos influenciar decisivamente nas negociações, com um único objetivo: o interesse nacional.

Muito obrigado pela presença dos senhores.

RUBENS RICUPERO – Passo a palavra ao segundo debatedor, meu amigo Carlos Eduardo Lins da Silva.

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA – Os senhores são testemunhas de que a imprensa não é mais bem tratada aqui do que os empresários.

Há mais ou menos três meses, participei de um programa roda-viva. No centro da roda estava o Deputado José Dirceu, Presidente do PT. Quando voltei para casa, minha filha de quinze anos e duas amigas disseram: “Puxa, vimos você na TV. Que legal!” Quando indaguei sobre o que mais gostaram, elas responderam: “Tipo a ALCA”. Então perguntei: “O que é ALCA?” Uma delas respondeu: “É tipo aquela coisa que os americanos querem fazer para acabar com a indústria brasileira”.

Tiro três lições desse episódio.

Primeiro, como os assuntos internacionais estão se disseminando no Brasil. A sociedade nunca teve tanto interesse pelas questões internacionais como agora. Vaca louca, ALCA, globalização, McDonald's, essas coisas nunca foram tão importantes para a sociedade brasileira. Provavelmente, pela primeira vez na história da política brasileira, a campanha presidencial, no ano que vem, poderá abranger temas de política externa como assuntos prioritários do debate nacional.

A segunda lição que tirei foi que os políticos são realmente muito hábeis, porque o Deputado José Dirceu conseguiu pelo menos duas coisas naquela noite. Primeiro desviar-se da minha pergunta. Não perguntei o que era a ALCA, mas sim como o PT, se chegar ao poder nacional, se vencer as eleições para a Presidência no ano que vem, irá se diferenciar da política do PSDB na condução das negociações da ALCA, em nome do Brasil, já que, logo em seguida ou um pouco antes da posse, o Brasil passará a ser o co-Presidente das negociações da ALCA, juntamente com os Estados Unidos. Era isso que eu gostaria que ele me respondesse. Aliás, os dirigentes do PT costumam evitar esse assunto mesmo em conversas informais. Imaginem num programa de televisão!

A segunda prova de que ele foi muito bem-sucedido é que a sua opinião sobre a ALCA ficou gravada na cabeça de uma eleitora que no próximo ano estará votando, como se essa opinião fosse um fato. Quer dizer, quando pedi uma definição da ALCA para a menina, ela me disse: “A ALCA é aquilo que os Estados Unidos querem fazer para acabar com a indústria brasileira”. Possivelmente, se esse tema for importante, pelo menos aquela eleitora o PT terá ganhado para a eleição do ano que vem.

A terceira lição que tirei desse episódio foi que cabe aos jornalistas e aos políticos enorme responsabilidade, no momento em que as questões internacionais são tão importantes para a sociedade brasileira. Os jornalistas e os políticos é que vão prestar informações à opinião pública e fazer com que ela se manifeste e decida o que o Brasil vai fazer em relação às questões internacionais.

Nós, jornalistas e políticos, corremos permanentemente o risco da supersimplificação, da pressa ao fazer afirmações, da demagogia e da desinformação. E devemos estar precavidos, porque a nossa responsabilidade é muito grande.

Vou dar um exemplo de como – vou falar pelos jornalistas; pelos políticos, falem os políticos – esse risco é enorme, usando apenas um dos temas de hoje, porque não é possível ir além disso. A evidência é a seguinte: todos reclamaram do tempo. Quinze minutos, sete minutos são muito pouco. O Ministro Ricupero disse com propriedade que o tempo não permitia nem que se apresentassem os pontos principais de cada uma das monografias que foram feitas para esta mesa. O tempo de duas horas foi estourado, e continuamos pensando que ele é pouco. Imaginem o que seja um minuto e meio na televisão para se fazer o resumo de tudo o que foi dito ontem, o dia inteiro, por V. Exas. Um minuto e meio na televisão é uma eternidade.

Ontem, eu estava *zapeando* os programas de televisão que haviam feito a cobertura desse evento e fiquei novamente impressionado com a quantidade de matérias apresentadas sobre o assunto. Naqueles episódios do *Jornal Nacional*, da *Globo News*, do jornal do Boris Casoy, tiveram um minuto e meio ou dois minutos para tratar desse assunto. Matéria típica de jornal é um texto que, se lido, não chega a cinco minutos.

Então, nesse pequeníssimo espaço, nós, jornalistas, temos de fazer uma síntese de todo esse emaranhado de dificuldades conceituais e políticas que está presente na discussão da Área de Livre-Comércio das Américas e passar, de forma correta, informativa, sem erros, às pessoas, ajudando-as a tomar decisões na hora de votar, de se manifestar a respeito desses assuntos.

Vou dar um exemplo de como isso é complexo e difícil, citando o problema do *antidumping*. Quando o texto do projeto de lei sobre autorização para a promoção do comércio nos Estados Unidos foi apresentado na semana passada – os republicanos e os democratas chegaram mais ou menos a um acordo, e possivelmente esse projeto de lei seja aprovado pelo Congresso norte-americano –, chamou muito a atenção de toda a imprensa brasileira o seguinte trecho do projeto:

“O Presidente dos Estados Unidos deve preservar a habilidade dos Estados Unidos de fazer cumprir rigorosamente suas leis comerciais, incluindo as leis ‘*antidumping*’ e compensatórias, e evitar acordos que diminuam a efetividade das regras domésticas internacionais sobre o comércio injusto, especialmente o ‘*dumping*’ e os subsídios.”

Houve reação da imprensa brasileira – a minha, inclusive, e a de todos os outros jornalistas, que eu saiba. Editoriais de jornais importantes e matérias noticiaram que os Estados Unidos não abrem mão do *antidumping*. Todos os jornais – *Valor Econômico*, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* – reagiram da mesma forma.

Dez dias depois, vamos aprender com o Embaixador José Alfredo Graça Lima que talvez não seja bem assim. A interpretação dele é a seguinte: o texto diz que deve ser evitada a hipótese de a legislação norte-americana se tornar ineficaz, mas não diz que ela não possa modificar-se.

O Embaixador José Alfredo Graça Lima, com sua experiência, mostra-nos que, ao contrário da interpretação que todos estavam dando, talvez o projeto de lei proporcione uma brecha, que não havia antes, de a legislação ser modificada. Desde que se prove que ela não se tornou ineficaz, pode ser modificada.

E hoje, com surpresa, como disse o Embaixador Rubens Ricupero, fico sabendo, pela primeira vez, que talvez a legislação *antidumping* não seja necessariamente ruim para as exportações brasileiras. Pode ser que sim, pode ser que não.

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO – Desculpe, mas tem de ser avaliado. Tudo o que eu disse aqui foi que é preciso ser avaliado. As pessoas estão discutindo em tese. Não há um estudo que mostre o resultado efetivo.

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA – Pois é. É o que eu estou dizendo. A questão é extremamente complexa. As pessoas que estudam esse assunto com tanto brilhantismo, como é o caso do José Tavares de Araújo, mostram-nos que cada um desses detalhes é extremamente complexo. Não há nada simples nessa discussão. Então, a responsabilidade que cabe aos jornalistas e aos políticos é enorme.

Penso que devemos levar em consideração essa responsabilidade, quando escrevemos os nossos artigos e fazemos os nossos discursos. Não devemos fazer os artigos, as matérias, as reportagens e os editoriais buscando obter mais público; e os discursos políticos não devem ser feitos para se ganhar mais aplausos.

É essa a mensagem que gostaria de deixar para os colegas jornalistas e os Srs. parlamentares.

RUBENS RICUPERO – Agradeço ao Sr. Carlos Eduardo Lins da Silva.

Passo a palavra ao terceiro e último debatedor, Sr. Júlio Sérgio Gomes de Almeida.

JÚLIO SÉRGIO GOMES DE ALMEIDA – Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Sr. Presidente.

Represento o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). Essa iniciativa é muito importante, na nossa opinião.

Temos debatido, com muita frequência, as questões relacionadas à ALCA. Esse é um ponto de apreensão muito grande, por uma razão que gostaria de resumir. Depois parto para alguns pontos que me chamaram a atenção durante as palestras.

Nossa situação externa é grave. À exceção dos problemas que temos – de política cambial de um lado, de política assim e assado –, existem duas coisas que nos levam a essa situação externa tão difícil.

Primeiramente, temos uma dependência tecnológica brutal. Quer dizer, tudo o que se escreveu sobre dependência tecnológica – e foi muita coisa –, em país subdesenvolvido, é brincadeira perto do que existe. É uma dependência tecnológica cavalara. Evidentemente, o tema da propriedade intelectual vai muito em cima dessa questão.

A outra questão que nos coloca nessa situação é uma ordem internacional extremamente desigual, do ponto de vista comercial. Podemos falar sobre muitas coisas interessantes, discutir várias questões, mas nada justifica a abertura internacional de que ouvimos falar. Na verdade, foi uma abertura industrial. Em relação à agricultura, nada. Diria para os senhores que, em relação à agricultura agregada à tecnologia, nada.

Cito a questão do subsídio, por exemplo. Pelas regras da OMC, o subsídio é vetado para qualquer tipo de iniciativa industrial; para exportação, para investimento, etc. Os subsídios são permitidos – estou juntando alguns acordos da OMC, para resumir – para agricultura e tecnologia.

Na verdade, existe uma ordem internacional extremamente desigual, que se traduz, no caso brasileiro. Diria até que temos um pouco de sorte e de azar. Sorte de termos uma economia diversificada, uma capacidade de produzir bens agrícolas, bens industriais sofisticados, tecnologicamente avançados, *commodities* industriais também. Azar, porque temos tudo isso e nos é vetado, na agricultura, o acesso aos mercados, pelo subsídios dos países desenvolvidos. Fazemos o que podemos em relação aos produtos industriais mais sofisticados. Sempre que fazemos alguma política industrial temos resultados. Quais são os produtos industriais que nos colocam mais perto da dianteira, do ponto de vista tecnológico? Estamos muito atrasados nas nossas exportações. Temos, como exemplo, a indústria automobilística; alguma coisa na área de telecomunicações e de aviação, fruto de políticas industriais na área da aviação – está lá atrás um bando delas; um pouco da política do regime automotivo que fizemos, fruto de uma política mais recente, que foi a privatização dos setores de telecomunicações.

No caso dos produtos industriais e *commodities*, mais *comoditizados*, esbarramos nas barreiras não-tarifárias. É uma questão de subsídio e de barreiras não-tarifárias.

Se os senhores pegarem o nosso comércio interior, que é sofrível – deveríamos ter um comércio exterior muito mais robusto –, vão ver que a geografia dele é a seguinte: quem gera superávit no nosso comércio está mais ou menos empatado. Vamos considerar que o nosso resultado comercial, hoje, seja zero a zero. A agricultura gera um saldo comercial da ordem de doze bilhões de dólares. O setor industrial gera um déficit da ordem de doze bilhões de dólares. Dentro do setor industrial há setores que geram um déficit de vinte bilhões de dólares. Há os outros setores industriais, que são mais ou menos produtores de *commodities*, que geram um saldo da ordem de oito bilhões de dólares.

Qual é o nosso problema? O nosso problema é que, para aumentarmos a exportação de nossos produtos agrícolas, esbarramos numa questão-chave que não tem nada a ver com política tarifária. Falo da questão dos subsídios aos produtos dos países desenvolvidos. Se quisermos aumentar a exportação de nossos produtos industriais mais comuns, mais *commodities*, esbarramos nas políticas protecionistas não-tarifárias dos países desenvolvidos, sobretudo na política *antidumping*.

Se quisermos ampliar nossa produção e a exportação de nossos produtos de mais alto conteúdo tecnológico, esbarramos em toda a problemática relativa à tecnologia, inclusive na Lei de Patentes.

Nós, do IEPI, somos favoráveis a vários pontos.

Primeiro, o processo da ALCA deve ser conduzido com todo o cuidado, desde que ele nos abra mercados para a agricultura e para os produtos de exportação de *commodities*, sobretudo de *commodities* industriais, além dos agrícolas.

Segundo, o acordo sobre patentes deve ser negociado no âmbito de um fórum mais geral, como é o caso da OMC. Achamos que aí está um ponto decisivo para a inovação tecnológica e que os países em desenvolvimento terão voz mais ativa num fórum multilateral do que num fórum mais restrito, como este.

No caso da política *antidumping*, devemos ter uma ação mais efetiva e buscar um acordo no âmbito dessa negociação com a ALCA. Nossa visão é pessimista com relação ao âmbito mais geral e um pouco mais otimista, embora ainda pessimista, com relação à extração de algum tipo de benefício dos acordos *antidumping*.

Particularmente, entendo que não serão os acordos regionais que nos darão condições de superar os empecilhos para uma lei de patentes ou de propriedade intelectual que permita aos países em desenvolvimento maior acesso à tecnologia.

Tampouco achamos que negociações mais regionais mudarão o quadro da política *antidumping*, que é, evidentemente, muito protecionista, como também não achamos que as negociações regionais nos farão avançar significativamente na exportação de produtos agrícolas. Entretanto, reconhecemos que esse tipo de negociação pode ajudar.

Obrigado.

RUBENS RICUPERO – Agradeço a participação ao Sr. Júlio Sérgio Gomes de Almeida.

Estamos agora próximos ao término desta reunião. Quero, entretanto, lembrar que começamos com atraso devido à reunião anterior. Portanto, agora é que estamos chegando ao limite, que teoricamente seria às duas horas.

Quanto às perguntas escritas, uma delas foi diretamente dirigida ao Deputado Germano Rigotto. Como o autor da pergunta gostaria de prosseguir o debate com o deputado e sua assessoria, entendo que não precisamos discutir o ponto neste fórum de caráter mais amplo.

Passo a ler a única pergunta dirigida ao Sr. Graça Aranha, após o que darei a palavra a S. Sa. para que possa respondê-la e tecer suas considerações finais. Em seguida, passarei a palavra aos demais expositores, a Sra. Lytha Spíndola e o Sr. José Tavares de Araújo, para também brevemente tecerem suas considerações finais. Para encerrar, concederei a palavra ao Sr. Benedito Fonseca Moreira, dono de experiência inigualável na matéria.

A pergunta dirigida ao Sr. Graça Aranha é a seguinte:

“No que se refere à propriedade intelectual, de que forma o Brasil vem tratando a questão da pesquisa da biodiversidade em seu território? Sabemos que as universidades, principalmente as da região amazônica, vêm firmando acordos de cooperação técnica com nações desenvolvidas, notadamente com a França e a Alemanha, e também com empresas multinacionais que pesquisam o material fitogenético em nosso território. Quais são os termos genéricos desses acordos? Em que medida o resultado dessas pesquisas tem retornado para nós?”

A pergunta foi feita por Érica Lourena Prado, advogada e assessora parlamentar.

Com a palavra o Sr. Graça Aranha.

JOSÉ GRAÇA ARANHA – Obrigado, Embaixador.

Trata-se de uma pergunta muito pertinente. Antes de respondê-la, contudo, gostaria de tecer alguns comentários sobre o que disse no momento inicial.

É verdade que a proposta concretamente apresentada pelos americanos no que se refere à ALCA e, mais especificamente, à propriedade intelectual, amplia o escopo da proteção à propriedade intelectual. O senhor mencionou que ela abandona a exclusão do patenteamento de seres vivos e a prorrogação da validade das patentes em alguns casos.

Relativamente ao patenteamento de seres vivos, há no direito americano um caso clássico, com decisão da Corte Suprema, conhecido por Caso Chakra-barti, que trata exatamente do patenteamento de seres vivos. A decisão mencionava que qualquer coisa inventada pelo homem debaixo do sol deverá ser objeto de patente, poderá ser patenteado. Quer dizer, já existe há muitos anos essa decisão da Suprema Corte americana.

A minha opinião, contudo, é a de que o Acordo Tríplice foi já um grande avanço. Discutimos durante quase oito anos – a Rodada do Uruguai durou quase oito anos –, e encontramos, com essa negociação, um equilíbrio fino, delicado, que levou em consideração os interesses e as posições de países grandes e pequenos, ricos e pobres. Nesse sentido, entendo que uma proposta no sentido de modificar esse acordo poderia ser problemática para nós. Há esse marco jurídico internacional que é o acordo tríplice, e todos os países adaptaram – ou estão em vias de fazê-lo – suas leis à normativa do tríplice.

O próprio Brasil já fez tal ajuste com a adoção da Lei de Propriedade Industrial, Lei nº 9.279, de 1996, que entrou em vigor em 1997, quando, segundo o art. 65 do tríplice, dispúnhamos de prazo até 2005.

Portanto, Sr. Embaixador, como disse V. Exa., não vejo grandes avanços nessa proposta de estabelecer um novo patamar para essa proteção, até porque isso poderia ser entendido como uma obrigação nossa de estender essa flexibilização a todos os outros países e não só aos países do Hemisfério.

Com a relação à pergunta que me foi feita, sobre a biodiversidade... Acabo de receber outra pergunta, semelhante à primeira, que indaga sobre a possibilidade de movimento científico e tecnológico nacional relevante numa perspectiva brasileira dentro da ALCA.

Bem, creio que já respondi parcialmente à pergunta, mas vou procurar falar sobre a biodiversidade, os acordos que vêm sendo firmados e de que forma o Brasil vem tratando a pesquisa da biodiversidade em seu território.

Este é verdadeiramente um tema interessante. Temos 23% de toda a biodiversidade do planeta. Não existe ainda uma proteção adequada, pois não há ainda um consenso sobre como proteger a questão da biodiversidade. Há no Brasil uma medida provisória e alguns projetos de lei, mas o assunto ainda carece de um debate mais amplo. Estamos como no século XIX, quando ainda não existia um marco jurídico que definisse a proteção da propriedade industrial, o que aconteceu em 1883.

Neste caso específico, temos três componentes básicos que têm de ser protegidos: os detentores da tecnologia – esses nós já protegemos através do sistema de propriedade industrial, mais especificamente o sistema de patentes. Toda inovação que existe já é protegida: os detentores da biodiversidade e os detentores dos conhecimentos tradicionais. Mas a propriedade intelectual não protege o segundo nem o terceiro, ou seja, nem a biodiversidade, nem os conhecimentos tradicionais. É de nosso interesse que isso aconteça. Entendo que é uma prioridade para o governo brasileiro.

O INPI organizou um seminário em conjunto com a Comissão Européia, em Manaus, tendo o Ministro Celso Lafer proferido uma palestra magna. Ele mencionou que o governo brasileiro dá total importância às discussões que estão acontecendo em âmbito internacional no que diz respeito a essa questão. Nesse seminário tivemos trezentos participantes, sessenta e seis estrangeiros de trinta e sete países, de todas as correntes. Foi um debate muito rico. Tivemos também a participação da comunidade indígena. O resultado muito positivo desse seminário foi a proposta da comunidade indígena, prontamente aceita pelo INPI, em organizar o Encontro de Pajés na Região Norte do País para explorar e ver de que formas os conhecimentos tradicionais dessas comunidades podem ser protegidos pelo sistema na propriedade industrial, através de um sistema *sui generis* de proteção. O objetivo principal desse encontro de Manaus e São Luís foi colher dados para que o Brasil possa levar essas informações e formar uma posição nas reuniões que estão acontecendo em âmbito internacional ou vão acontecer, como a de Qatar,

dentro de poucos dias; a reunião de um comitê intergovernamental de biodiversidade; a FOLCLOR, conhecimentos tradicionais e propriedade intelectual, que vem sendo organizada no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Já houve a primeira reunião em abril e vamos ter a segunda em dezembro. Acho que teremos um resultado muito positivo desse seminário e desse encontro de São Luís com os pajés. Fecharemos a posição brasileira nessa reunião de dezembro.

RUBENS RICUPERO – Concedo a palavra à Dra. Lytha Spíndola para tecer seus comentários.

LYTHA SPÍNDOLA – Farei três rápidos comentários. Primeiro, em relação a eventual prazo da ALCA. A União Européia demorou trinta, cinquenta anos, dependendo do enfoque, para se consolidar. Essa é a experiência do passado, não sei se é a do futuro. Os fluxos de comércio se incrementam numa velocidade assustadora. O comércio intrafirma cresce. No final, irão prevalecer os interesses concretos das empresas que fazem o comércio. Não há governo, não há parlamento que resista a uma pressão do mundo real. Os empresários, os interesses privados, a velocidade de incremento desses fluxos é que vão ditar os prazos.

Portanto, acho que temos de estar atentos, conscientes, preparados para levar essa discussão de uma maneira muito responsável, porque, a cada passo que consolidamos, a posição brasileira, ou do MERCOSUL, fica firmada no processo negociador. E apesar de termos uma posição muito clara e uma orientação muito direta do Presidente da República, do nosso ministro, a respeito da condução desses processos de negociação, só aprovaremos acordo que atenda aos interesses do País. Temos responsabilidade com cada passo, cada vírgula, cada palavra que se põe nesses acordos parciais que vão sendo construídos ao longo do período.

Gostaria de mencionar a presença de duas pessoas muito importantes: Dra. Rosária Costa Baptista, Chefe do Departamento de Negociações Internacionais, e Dr. Armando Meziat, Diretor do Departamento de Defesa Comercial, que nos ajudam muito nessa matéria.

Segundo comentário. Se as exportações dos produtos que sofreram barreiras de defesa comercial no exterior cresceram, diria o seguinte: não fossem as barreiras, teriam crescido muito, muito, muito mais, porque somos competitivos. Teríamos mais, teríamos um maior domínio de mercado. Infelizmente, o Brasil é o primeiro, segundo, terceiro produtor e exportador de alguns produtos e não tem domínio de mercado. Não faz preço lá fora, porque realmente enfrenta barreiras e restrições. O nosso produto tem que competir com subsídios enormes dados lá fora e, às vezes, o custo de produção do mesmo bem no Brasil é um quinto do custo de produção lá fora. E ainda assim nosso produto não entra lá.

Temos, de fato, um avanço porque nessa matéria prevaleceu o interesse das partes, interesses privados. Produzimos suco de laranja na Flórida, buscamos nossas alternativas e, mais que isso, muitas vezes as empresas lá fora querem comprar nosso aço, nosso insumo por um preço mais baixo do que conseguem no mercado internacional.

Essa reação do setor privado, que acaba prevalecendo, ajudou a definir que, apesar das barreiras, nossas exportações não se reduziram tanto quanto se esperava.

O terceiro e último comentário. Quero parabenizar a iniciativa do Congresso em fazer esse debate sobre a ALCA, mas não quero deixar de mencionar que estamos reunindo o CNC, o MERCOSUL, a União Européia na negociação – o CNC na próxima semana, quando se levará a proposta do MERCOSUL e da União Européia. Quero ressaltar também a importância do debate dessa matéria, não apenas a ALCA, mas o MERCOSUL e a União Européia.

Muito obrigada.

RUBENS RICUPERO – Os organizadores acabaram de me notificar que nosso tempo está praticamente esgotado, porque a sessão do Congresso vai se iniciar logo em seguida. O Dr. Benedito teve a elegância de me dizer que não usará a palavra, porque como relator tem que fazer o relatório por escrito.

Então, o Sr. José Tavares de Araújo terá o privilégio de ter a última palavra.

JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO – Por trinta segundos. A única coisa que procurei dizer na minha exposição – tenho um texto escrito e está claro – é que em qualquer negociação internacional, e com um país da dimensão e importância do nosso, o Brasil só assinará um acordo que seja do interesse nacional.

Ocorre que, quando se está discutindo um acordo de livre-comércio, o interesse nacional não é o que se discute em tese. Nunca vi alguém dizer que é a favor de ser contra os interesses nacionais. É algo que tem de se medir. Temos que saber quem ganha, quem perde e o que se faz com os perdedores.

No caso da ALCA, existem diversos estudos feitos e outros em andamento sobre os impactos potenciais, riscos e oportunidades, etc. Disse que na área de *antidumping* esses estudos não existem, pelo menos não os conheço. Já conversei com especialistas e agora, até onde vai meu conhecimento, o primeiro estudo que está sendo feito sobre o impacto das ações *antidumping* sobre o comportamento dos exportadores brasileiros é esse que o Honório Kume e a Guida Piani estão começando no IPEA e que estou ajudando como consultor.

A única coisa que disse é que é preciso medir. Não há uma linha no meu trabalho que diga que é bom para as exportações brasileiras sofrerem barreiras comerciais. Aliás, se essas barreiras não existissem, não haveria por que negociar o acordo.

Muito obrigado.

RUBENS RICUPERO – Com meus agradecimentos ao Sr. José Tavares de Araújo, permito-me dizer que talvez a grande conclusão deste debate – creio que dos outros também – foi um ponto várias vezes realçado, muito bem salientado no seu trabalho e que o Presidente, Deputado Aécio Neves, também citou.

A negociação, o debate e a participação têm que ser baseados numa avaliação concreta dos interesses caso a caso. Infelizmente, muitos dos temores que ouvimos e das opiniões discordantes se originam ou prosperam porque não há ainda uma avaliação, um conhecimento factual suficiente.

O José Carvalho de Araújo citou o caso do impacto dos estudos de *antidumping*, mas poderíamos citar muitos outros. Há muitas áreas em que não há ainda avaliação suficiente. É uma pena e também uma preocupação, porque, infelizmente, não temos uma estrutura muito adequada para isso, o contrário de países mais desenvolvidos, que costumam ter serviços muito competentes.

Fiquei muito impressionado na Rodada Uruguai de ver, por exemplo, como os australianos eram capazes de dizer a nós mesmos, brasileiros, qual era o índice de proteção agrícola que dávamos ao nosso arroz. Nós não sabíamos, não tínhamos uma medição suficiente. Eles têm um instituto para isso.

Quem sabe o relator possa encaminhar uma conclusão do seminário no sentido de que precisamos encontrar uma maneira de montar esse mecanismo de avaliação. Não creio que isso

deva ser feito no Executivo. O Executivo não tem condições para isso, porque os recursos hoje são muito limitados. Ele está sempre ocupado em apagar incêndios. As pessoas, os ministérios estão sempre muito dominados pelo dia-a-dia. Poderia ser feito por um organismo como o IPEA.

Num livro que estou lançando amanhã sobre esse dilema da globalização, já dizia isso. Deveríamos usar o IPEA. Como esse instituto tem feito no caso das políticas sociais contra a desigualdade, por exemplo, deveria ser criado nele um núcleo forte, com recursos, para fazer estudos desse tipo, podendo contratar consultores e pensar um pouco no médio e longo prazos, o que o Executivo em geral não tem como fazer.

Se fizermos isso, não vamos eliminar a discordância, porque não devemos ter a ilusão de que nessas matérias tudo depende de um processo socrático, de que, uma vez mostrada a verdade, todos a aceitarão. Na verdade, haverá divergências baseadas, às vezes, em discordâncias de interesses concretos e até econômicos. Mas pelo menos reduzir-se-á muito o nível da controvérsia, porque poderemos delimitar as áreas com clareza na base do conhecimento da realidade.

Portanto, com essas considerações agradeço muito, sobretudo aos heróicos membros da audiência que nos ouviram até esta hora avançada. Desejo a todos um bem merecido e bom almoço.

Muito obrigado.

Está encerrada esta sessão.

Relatório do Painel 2 (24/10/2001)

Relator

Benedito Fonseca Moreira

Defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual⁸⁸

1. A importância da visão política para a capacitação competitiva

A agenda de negociação para a criação da ALCA, enquanto área de livre-comércio, é complexa, porque *sui generis*, à medida que inclui temas mais propícios a uma união aduaneira e mesmo a um mercado comum.

A agenda é ambiciosa e como tal torna-se problemática em termos de negociação, porque:

- envolve trinta e quatro países, dos quais, apenas um, os Estados Unidos, tem PIB pelo menos três vezes superior ao somatório dos demais trinta e três países;
- vinte e quatro países, dos trinta e quatro, são pobres e, possivelmente, irão solicitar e merecer tratamento especial;
- os nove países restantes, com nível médio de desenvolvimento, em sua maioria enfrenta crises políticas e/ou econômicas, com razoável instabilidade institucional.

Pela lógica, a grande ênfase será no sentido de os países terem como prioridade o acesso ao mercado dos Estados Unidos, que, por sua vez, procurará preservar sua atual estrutura de defesa e obter avanços no que chamam de *democracia de mercados*, obter garantias para seus investimentos e ganhar maior abertura no âmbito dos serviços e de propriedade intelectual.

Avaliar, pois, no contexto do projeto ALCA, os temas defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual, isoladamente, pode levar a conclusões distorcidas. Portanto, embora com incumbência limitada, e por se tratar de debate em ambiente político, permito-me expor, preliminarmente, algumas perplexidades e realidades, que talvez ajudem a entender a amplitude e complexidade da Área de Livre-Comércio das Américas.

As grandes decisões que terão influência definitiva na vida de toda a sociedade, para o bem e para o mal, não podem ser assunto restrito ao exclusivo interesse empresarial, nem à visão mundialista da diplomacia, nem a desejos monetaristas do parâmetro econômico. Há de ter o conteúdo *político-social*, que reflita, principalmente, os objetivos da sociedade como um todo. É de se indagar, portanto, o objetivo fundamental ou estratégico do Brasil, que, embora com extraordinário potencial em recursos físicos, humanos, espaço territorial, etc., continua emergente, não soube utilizar-se da soberania plena e absoluta permitida a um Estado-Nação para alcançar elevada taxa de desenvolvimento econômico e social. Parece claro que o objetivo continua sendo o desenvolvimento econômico, mas hoje, talvez, com maiores dificuldades.

⁸⁸ Documentos apresentados pelos expositores Dr. José Tavares, Dra. Lytha Spíndola e Dr. Graça Aranha e gravações das exposições.

Poderá ser difícil superar novos entraves ao crescimento da economia e ao desejado desenvolvimento social, sem que as lideranças políticas, acima de partidos e de ideologias, entendam o processo de transformação do mundo, de modo que o Brasil possa enfrentar, com êxito, os novos desafios com projetos de médio e longo prazos. O projeto nacional permanente deve ser definido mediante estratégias. Hoje, diante de um mundo cada vez mais normatizado e regulamentado, que fortalece as economias líderes e engessa os países emergentes e subdesenvolvidos, a primeira *estratégia* brasileira deveria ser a cooptação do *poder político* para os temas internacionais, de modo que entenda a importância e a urgência da aprovação das grandes reformas político-institucionais, como meio para garantir a estabilização macroeconômica auto-sustentável, dar real capacitação competitiva à economia nacional em regime de inserção internacional e, sobretudo, estimular crescentes investimentos. Sem alcançar esses três objetivos primários, provavelmente haverá dificuldades em conciliar crescimento econômico e social com inserção internacional preferencializada e competitiva.

Nenhum país pode isolar-se. A China, potência regional, último bastião de resistência, acaba de incorporar-se à Organização Mundial de Comércio (OMC), além de participar de acordos regionais na Ásia. Tratando-se do Brasil, país emergente, menos ainda convém o isolamento. O País fez sua opção pela inserção internacional, a qual, em si, não é positiva nem negativa. Os eventuais benefícios consistentes e permanentes advêm da capacidade de o País definir e executar estratégias de crescimento econômico e melhoria social, utilizando-se da maior internacionalização da economia, para o que é fundamental e decisivo adquirir forte capacitação competitiva.

2. A moldura mundial

O processo histórico de permanentes transformações políticas, econômicas e sociais do cenário mundial acelerou-se após a Segunda Guerra Mundial, quando, em sequência à criação das Nações Unidas, surgiram dezenas de entidades reguladoras das relações internacionais e/ou de apoio ao desenvolvimento econômico global, ao desenvolvimento regional e à descolonização.

Para efeito da presente análise, os fatos marcantes nessa evolução mais recente foram:

- o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que ao longo do tempo consolidou regras de disciplinamento no uso de tarifas aduaneiras e regras básicas de competitividade. O Acordo foi importante para a gradual passagem do bilateralismo para o multilateralismo. Em 1995, foi incorporado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), finalmente criada;
- a lenta e consistente unificação econômica européia que, atravessando diferentes fases e amadurecimento, redundou na União Européia, com livre trânsito de pessoas, mercadorias e capitais, fronteiras fixas e, agora, a moeda única, embora com aceitação ainda parcial. O processo de unificação européia visou, à época, três objetivos, entre outros, diante do mundo bipolar Estados Unidos x URSS:
 - criar dimensões para acelerar a produção a taxas elevadas;
 - modificar substancialmente a curva da produtividade;
 - dar saltos na qualidade;
- os extraordinários avanços tecnológicos que permitiram o início da era espacial ou era do conhecimento, cujos efeitos mais relevantes foram a indução ao processo de globalização e de capitalismo mundial, decorrência direta da revolução no campo das comunicações e da informatização, e a queda do muro de Berlim, que motivou o colapso do modelo bipolar de poder Estados Unidos x URSS.

Aparentemente, existe hoje, ainda que não bem definido, um poder unipolar no âmbito militar, representado pelos Estados Unidos; tendente a bipolar, na esfera econômica, com os Estados Unidos e a União Européia, cujos PIBs se assemelham; e multipolar no campo comercial.

Esses fatos não só respaldaram a criação da OMC, em 1995, com o compromisso de ampliar a liberalização do comércio mundial, dentro de visão multilateralista, como promoveram – e ainda vêm promovendo – desdobramentos com efeitos relevantes, principalmente em países emergentes como o Brasil:

- a proliferação de acordos regionais e sub-regionais, os quais, segundo a OMC, somam muitas dezenas. São blocos preferenciais, mas não fechados, porque se mantêm na abrangência do sistema multilateral. A explicação para esse fato talvez possa ser encontrada na crescente perda de soberania do Estado-Nação, no sentido de não mais poder adotar medidas restritivas ou de incentivos unilateralmente, mas, cada vez mais, obedecer a regras condicionantes de natureza multilateral ou mesmo acordadas regionalmente. Os acordos regionais, sejam para a criação de área de livre-comércio, de união aduaneira ou de mercado comum, passam a ser formas de fortalecimento das economias, em caráter regional, ampliando o comércio intra-regional e criando maior espaço para atrair investimentos como meio para obter melhores condições de negociação multilateral ou bilateral nos centros de poder. Quando um país aceita redução ou limitação do seu poder soberano de decisões no campo econômico, por meio da participação em acordos internacionais, sejam quais forem, espera que haja compensação mediante maior crescimento do comércio e dos investimentos e, portanto, do desenvolvimento econômico;
- a crescente abertura dos mercados, na década de noventa, propiciando, segundo a OMC e a UNCTAD, a expansão da economia e do comércio mundial de mercadorias e serviços, embora ainda concentrado;⁸⁹

O quadro abaixo mostra a posição brasileira em relação ao mundo:

	Total mundial	Países Desenvolvidos		Brasil	
	US\$ bilhões	US\$ bilhões	Part. % s/mundo	US\$ bilhões	Part. % s/mundo
PIB	31.337	24.639	78,6%	588	1,9%
Exportações	7.754	5.060	65,3%	64	0,8%
– mercadorias	6.319	3.988	63,1%	55	0,9%
– serviços	1.435	1.072	74,7%	9	0,6%
Fluxo do investimento estrangeiro	644 ⁽¹⁾	ND	-	33	-
Estoque do investimento direto	3.900 ⁽¹⁾	ND	-	190 ⁽²⁾	-

Fonte: FMI, OMC e BACEN. Dados de 2000.

Obs.: 1) Dados relativos a 1998.

2) Fonte: SOBEET. O estoque total estaria em US\$ 190 bilhões, em dezembro de 1999. Se considerados os efeitos da desvalorização cambial de janeiro de 1999, o valor se reduz a US\$ 116,9 bilhões.

- o aumento expressivo do comércio intrablocos. Dados de 1998, da OMC, indicam que na União Européia representava 67%, na Ásia Pacífica 51% e no NAFTA 36%;⁹⁰
- o comércio intra-MERCOSUL, em 2000, representou 20,86%;

⁸⁹ Dados da OMC, UNCTAD, Banco Central do Brasil.

⁹⁰ Vera Thorstensen, OMC e ALCA, out./2001.

- o destacado crescimento do papel das empresas multinacionais no comércio intra-regional e mundial, como decorrência do processo de abertura e globalização. Segundo a UNCTAD, existem no mundo cerca de cinquenta e três mil transnacionais e quatrocentas e cinquenta mil interligadas, cujas vendas superam US\$ 10 trilhões. A UNCTAD estima que mais de 63% do comércio mundial seja realizado por essas empresas, sendo 33% entre interligadas.⁹¹

3. A agenda brasileira de negociação

O governo brasileiro adotou ambiciosa agenda de negociações internacionais, na qual pretende, concomitantemente, maior presença nas rodadas da OMC, sustentar o MERCOSUL – no momento em declínio –, preservar a ALADI, iniciar negociações MERCOSUL-União Européia, promover acordos bilaterais de comércio e, finalmente, participar intensamente das negociações na ALCA.

Os dados apresentados mostram, entre outros fatos:

- crescente concentração da economia e do comércio mundiais em poucos países;
- crescente regulamentação da atividade econômica mundial, certamente desigual entre países desenvolvidos, emergentes e subdesenvolvidos;
- fortalecimento do capitalismo mundial;
- transformação da soberania em sistema global;
- maior participação e controle do comércio mundial pelas empresas transnacionais ou interligadas, que definem o quê, quando, a que preço, e onde comprar. É a internacionalização da produção do chamado produto mundial;
- redução da participação dos produtos agropecuários no total do comércio mundial, perfazendo algo em torno de 11%.

O Brasil tem PIB reduzido (1,9% do mundial), exportação reduzida (US\$ 58 bilhões ou 0,9% do total mundial), política de produção insuficiente, política de exportação inadequada e incompatível com as práticas e realidades do mundo atual e inexistência de uma política de exportação de serviços.

Em que pese a qualidade individual dos homens públicos e negociadores brasileiros, as experiências não têm sido incentivadoras. A tentativa de criação de área de livre-comércio, como a ALALC, não vingou. Sua substituta, a ALADI, não adquiriu corpo. Mesmo frustrada a tentativa do procedimento mais simples da preferencialização tarifária, tentou-se salto mais ambicioso com a criação do MERCOSUL, como união aduaneira, que impulsionou o comércio, embora com mecanismos incompletos, imperfeitos e distorcidos. Não se conseguiu sequer adotar código aduaneiro comum.

Quando da Rodada Uruguai, com a visão nublada por eventos internos, ao tempo em que acreditava nos discursos *liberalizantes* do comércio mundial, esqueceu o Brasil de propor suas reservas comerciais como país emergente. A economia foi *aberta* para obter efeitos internos, consolidando-se compromissos internacionais, que hoje dificultam a ação comercial, enquanto os países desenvolvidos continuam a aplicar restrições de defesa dos seus interesses.

3.1. Negociação na ALCA

É nesse contexto de frustrantes experiências passadas e com reconhecida fraqueza econômica e comercial que, provavelmente, serão iniciadas as negociações na ALCA. São trinta e quatro países que, conforme salientado, têm enormes diferenças nos níveis de desenvolvimento.

⁹¹ Vera Thorstensen, *op. cit.*

Por certo o Brasil não pode deixar de participar do processo negocial, mas, também, não pode aceitar pacificamente eventuais conclusões danosas ao desenvolvimento econômico. O primeiro equívoco aparente é a própria agenda. Se o objetivo é a criação de área de livre-comércio continental, ou seja, *naftalização* continental, em princípio, a agenda deveria estar circunscrita a negociações tarifárias e políticas afins, garantidoras de acesso a mercados. A introdução de temas, tais como, investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual e comércio eletrônico seria mais apropriada para uniões aduaneiras e mercados comuns. Esses temas não são, ou não deveriam ser, de interesse imediato para o Brasil, seja porque é da nossa conveniência que alguns sejam tratados no âmbito multilateral da OMC, seja porque não nos trazem benefícios comerciais ou econômicos, em curto e médio prazos.

A política dos Estados Unidos, no que se depreende de informações, declarações, análises, pronunciamentos, discursos e ações, baseia-se, no momento, no chamado *unilateralismo*, ou seja, cada situação será analisada e avaliada de acordo com os interesses específicos norte-americanos, independentemente de acordos ou limitações de direito. Sob esta visão, a ALCA parece não ser de grande prioridade no momento, mas útil para garantir espaço econômico e *reserva* estratégica de âmbito político. É longa a lista de compromissos e acordos que foram esquecidos, tornando claro o unilateralismo nas decisões em qualquer campo de atividade a que se permite a unipolaridade do poder bélico-tecnológico. Dentre eles, o Tribunal Penal Internacional, o acordo de limitação de mísseis balísticos, as restrições ao uso de minas terrestres, o controle sobre armas químicas, a convenção sobre armas automáticas, o Protocolo de Kyoto, etc. Sob a alegação de que os acordos trazem mais perdas do que ganhos há, no momento, prioridade para a segurança nacional e, como consequência, limitação à adesão à ordem jurídica internacional.

Dentro dessa ótica, qual será a efetiva perspectiva da ALCA como sistema de vantagens mútuas no campo econômico?

Para o Brasil, ao que consta, o grande interesse repousa, precipuamente, no mercado dos Estados Unidos, que representa cerca de 24% das exportações brasileiras. As prioridades, portanto, estariam centradas:

- no acesso a mercados, sem a arbitrariedade da aplicação de medidas não-tarifárias e barreiras técnicas, ou protecionistas;
- na eliminação de subsídios à agricultura;
- na não-utilização do sistema de defesa comercial – *antidumping* e subsídios – como forma de protecionismo arbitrário.

Para os Estados Unidos, pelo menos no momento:

- a aprovação do mandato de negociação comercial *Trade Promotion Authority* (TPA), ou *fast track*, foi condicional e inclui centenas de produtos agrícolas sensíveis, para limitar a possibilidade de concessão;
- os subsídios à agricultura foram prorrogados até 2011;
- qualquer modificação na legislação de comércio, no tocante à aplicação de direitos não-tarifários e barreiras técnicas, dificilmente será aceita.

Negociar apenas tarifas aduaneiras não teria sentido para o Brasil, uma vez que as concessões brasileiras seriam efetivas, por não aplicar barreiras não-tarifárias. As concessões eventualmente recebidas não terão valor real se não forem eliminadas as barreiras não-tarifárias, os subsídios à agricultura e o poder discricionário do uso do sistema *antidumping* como protecionismo.

A realidade é que, considerando os termos em que o TPA foi aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos e a presente política unilateralista, nenhuma negociação no âmbito da ALCA terá garantia de implementação.

De qualquer forma, sentar-se à mesa de negociação é atitude de maturidade, ceder posições que possam afetar ou limitar o crescimento do País, no âmbito econômico, comercial e social, é fraqueza e acovardamento. Será necessário compatibilizar as medidas negociadas, para vigência em médio e longo prazos, com a real possibilidade política de promover salto na modernização do País, dotando-o, principalmente, de forte capacidade de competição.

3.2. Os temas defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual

Pode-se depreender das colocações dos expositores:

- os temas defesa comercial, política de concorrência e propriedade intelectual são mais para discussão e regulamentação multilateral do que em âmbito regional;
- a ampla condenação do sistema *antidumping*, como mecanismo essencialmente protecionista, embora mais da esfera multilateral, deve ser também enfatizada nos acordos regionais. Os direitos compensatórios teriam menor importância e a salvaguarda menos ainda;
- a política de concorrência, devido a sua generalidade e com parâmetros ainda inconsistentes, não mereceria prioridade de tratamento;
- a propriedade intelectual, de interesse maior por parte dos Estados Unidos e do Canadá, é matéria de grande complexidade, pela sua abrangência e tecnicismo. Qualquer negociação a respeito envolveria expressivas mudanças nas leis nacionais. Além de o Brasil ainda precisar de tempo para ampliar seu domínio nesse campo, o tema não se insere nas prioridades de zona de livre-comércio, salvo para engessar o País; também não se justificaria modificar, com ótica regional, aquilo que é essencialmente universal e multilateral.

3.2.1. Defesa comercial

O subtema abrange os direitos *antidumping*, subsídios e direitos compensatórios e salvaguarda, conforme bem colocou o Embaixador Rubens Ricupero, presidente do painel. A ênfase deve ser dada ao *antidumping*, com alguma colocação sobre direitos compensatórios, e menos em salvaguarda.

3.2.1.1. Antidumping

O *antidumping* é sistema adotado desde a implementação do GATT, em 1947 (art. 6º do Acordo Geral). É o reconhecimento do direito do país importador de aplicar medida corretiva sobre mercadoria específica, por prática desleal de comércio e que cause ou ameace causar dano à produção local. A prática do comércio desleal tanto pode decorrer de ação própria da empresa exportadora, ou setores exportadores, como decorrer de subsídios praticados por governos.

As normas *antidumping* são caracteristicamente de aplicação em economias abertas, conforme lembra o Dr. José Tavares de Araújo. Até o final da década de oitenta, os usuários dessas normas eram os Estados Unidos, a União Européia, o Canadá e a Austrália. O Brasil adotou a legislação em 1987, preparando-se para a abertura comercial que iria começar com a reforma da tarifa aduaneira em 1988. Atualmente, todos os países desenvolvidos e emergentes dispõem de legislação a respeito.

Após quarenta e cinco anos de prática, o *antidumping* ainda está presente na mesa de negociações, porque não se conseguiu eliminar as distorções inerentes a sua própria definição e aplicação. Se de um lado é mecanismo específico e flexível na interpretação, de outro, por isso

mesmo, possibilita acentuada margem de arbitrariedade na apuração do provável dano, visto que o *dumping* em si, ou o subsídio, não é necessariamente condenável, salvo quando acarreta prejuízo.

O problema tornou-se complicado porque, ao tempo em que é definido como instrumento contra práticas desleais de comércio, passou a ser utilizado também como prática desleal de comércio, à medida que se transforma em mecanismo meramente protecionista, em razão da “flexibilidade” de interpretações.

Esse é o foco da discussão que interessa não só ao Brasil, como a todos os países emergentes e asiáticos, obstados na sua ação comercial pelo protecionismo *antidumping*, principalmente dos Estados Unidos.

Essa também é a razão dos Estados Unidos defenderem a manutenção da sua legislação, admitindo eventual negociação na OMC, esfera multilateral. Segundo se informa, também seriam criados obstáculos à discussão no cenário multilateral. Aparentemente, não interessaria aos Estados Unidos e à União Européia discutir a matéria *antidumping* em nenhum fórum, porque não é instrumento regulador e sim protecionista, para atender a setores não-competitivos, seja em virtude de elevados custos internos da produção (agricultura), seja por atraso tecnológico, que exige vultosos investimentos (aço). Para esses setores é mais fácil proteção política do que investimentos corretivos para tornar a produção mais competitiva.

Para o Brasil, o problema é mais delicado. Cerca de 60% do valor das exportações se referem a produtos do agronegócio e outros primários e semi-elaborados de origem mineral. São aqueles mais visados pelo protecionismo dos Estados Unidos e da União Européia. Muitas vezes, o preço de um produto pode estar momentaneamente alterado por motivo de oscilação no câmbio, por fatores de qualidade decorrente de clima, etc., longe de ação premeditada de *dumping*.

É de se considerar também, nas futuras discussões, a conceituação de *dumping* no processo da globalização do capitalismo mundial. No presente, a maior parte do comércio mundial, conforme salientado, é realizada por empresas transnacionais e/ou intra-empresas. É possível montar “produto mundial”, com partes e acessórios de diferentes países, somando benefícios isoladamente, mas, ao final, tem-se produto com possibilidade de *dumping* real, tanto no mercado interno como na exportação. É a política de fragmentação, definida em cadeias produtivas globais, que permite o aproveitamento de benefícios fiscais fragmentados em diferentes países.

Em relação à ALCA, existe posição dúbia. Parece não haver dúvidas de que a matéria, pela sua complexidade, é multilateral e em evolução, razão pela qual, na Rodada Tóquio foi criado o Comitê sobre Práticas *Antidumping*, para rever toda a legislação e seu enquadramento nas regras do GATT/OMC. De outra parte, há de se concordar com a Dr.^a Lytha Spíndola, quando advoga a manutenção do tema na agenda ALCA, diante da maneira como vem sendo utilizado pelos Estados Unidos. Parece que, no caso, não é de se esperar resultados práticos, não obstante propostas na ALCA para reduzir a margem de abuso. Mas, sendo o acesso a mercados assunto de interesse prioritário do Brasil e o *antidumping* um dos principais instrumentos que limitam esse acesso, é de se apoiar o paralelismo de posições.

Vale registrar, como eventual alternativa de procedimento, a observação do Dr. Tavares de que a maioria das investigações, nos Estados Unidos e na Europa, não chega ao fim. Isso porque haveria acordos de preços ou restrições voluntárias de exportação permitidas pela legislação. O Japão não aplica e não reclama, porque seria o grande proponente da negociação.

A esse respeito, segundo dados da secretaria da OMC⁹², entre 1987 e 1998, foram abertas 2.424 investigações no mundo, sendo que o Japão abriu apenas quatro, somente duas definitivas. Essa prática pode ser útil a país com ação pragmática como o Japão, mas pouco recomendável, pelo seu efeito negativo, em país burocratizado e desestruturado como o Brasil.

3.2.1.2. Subsídios e medidas compensatórias

Os subtemas *subsídios e medidas compensatórias* não mereceram destaques por parte dos palestrantes. A normativa a respeito está contida no Acordo de Subsídios da Rodada Uruguai, que define o conceito e cria três categorias de subsídios: permitidos, acionáveis e proibidos.

Assim, essa não é uma matéria para se relegar em nível de despreocupação. Cabe, no caso, as seguintes observações, para registro:

- A estrutura do Acordo obedeceu à visão e aos interesses geopolítico e técnico dos países desenvolvidos, principalmente da União Européia, dando legalidade aos subsídios para o desenvolvimento regional (zona mediterrânea) e ex-colônias. Também os subsídios para a pesquisa e tecnologia são considerados verdes, ou seja, permitidos, abrindo campo para beneficiar exportações.
- Há proposta de revisão do Acordo, com destaque para o entendimento da superação do subsídio verde. Países em desenvolvimento defendem a manutenção do benefício, mas para apoio exclusivo a programas visando o seu desenvolvimento.
- Atualmente, pelo Anexo VII, países subdesenvolvidos com renda per capita abaixo de US\$ 1.000 podem subsidiar exportações, sem limites. Há proposta de países que integrarão a ALCA para aumentar esse limite.

Embora tema não enfatizado nas discussões de acordos regionais e inter-regionais, pelo entendimento do seu caráter multilateral, é de se ter presente alguns aspectos que podem interessar ao Brasil. A simples eliminação da categoria *verde*, que permite subsídios, pode não ser de conveniência em dois aspectos:

- eventual possibilidade – e visão estratégica – para transformar o Nordeste, como um todo, em área preferencial para investimentos beneficiados, tornando-o não só pólo de crescimento, com efeito social marcante, como também forte pólo de exportação;
- o efeito de modificação do Anexo VII, que permitiria aos vinte e quatro países menos desenvolvidos da ALCA subsidiar as exportações, seria perigosa abertura para a instalação de multinacionais, o que acarretaria ações distorcidas no comércio regional.

O tema é relevante e deveria merecer especial atenção.

3.2.2. Política de concorrência

O tema encontra-se em fase inicial de discussão:

- na OMC, em âmbito de grupo de trabalho, sem grandes perspectivas de acordo em médio prazo;
- na ALCA, foi assunto da Reunião Ministerial da Costa Rica – 1998, quando foram definidos programas de trabalho de quatro mandatos, de natureza mais prospectiva, exceto o último que estabelece o estudo dos temas relativos à interação entre comércio e política de concorrência, inclusive medidas *antidumping*. Os Estados Unidos não concordaram;
- no MERCOSUL, em 1996, os países signatários firmaram o Protocolo de Fortaleza, que fixou as diretrizes para uma política de concorrência comum na região. Dr. José Tavares, em sua exposição, lembra dois compromissos firmados no MERCOSUL, que bem retratam o

⁹² Vera Thorstensen, *op. cit.*

divórcio entre as realidades política, econômica e social dos países e a enorme capacidade de teorização latino-americana;

- o art. 1º do Tratado de Assunção determina a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e de comunicações e outras acordadas – para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Para instituir simples União Aduaneira definiu-se, pomposamente, arcabouço que seria difícil até mesmo em União Econômica ou Mercado Comum, para ter como resultado prático apenas área de livre-comércio imperfeita.

- o Protocolo de Fortaleza pretendeu estabelecer política de concorrência comum na região. Em dois anos, a partir de 1996, todos os países deveriam ter:
- órgão autônomo responsável pela defesa de concorrência;
- legislação nacional abrangendo toda a economia;
- órgão responsável pela concorrência, com força suficiente para contestar outras políticas públicas, se necessário; e
- países-membros com visões comuns sobre a interação entre política de concorrência e outras ações governamentais.

Em resumo, a complexidade da matéria faz com que o quadro global se apresente da seguinte maneira:

- no âmbito da OMC, apenas setenta países têm leis de concorrência. Os países desenvolvidos, em princípio, são favoráveis a acordos da espécie. Ressalte-se, como lembra Vera Thorstensen⁹³, que os Estados Unidos passaram a apoiar a discussão do tema, a partir do momento em que foi retirada da agenda de negociação a discussão das implicações da concorrência sobre o *antidumping*;
- na ALCA, dos trinta e quatro países, apenas treze têm leis de concorrência;
- no MERCOSUL, embora todos tenham leis de concorrência, somente a legislação brasileira teria condições mínimas para atender ao que dispõe o citado Protocolo.

Procurou-se mostrar apenas as dificuldades que envolvem o tema que, na sua essência, procura buscar a harmonização de conceitos e de práticas anticompetitivas, mas que, na realidade, abrange universo tão complexo que não cabe, no momento, nos limites de harmonização de todas as tendências. Talvez a posição mais lógica seja a dos países asiáticos, que consideram prematuros acordos da espécie, pois retirariam a necessária flexibilidade para suas indústrias.

Salvo atitudes impensadas ou de construção teórica, sem compromisso com a realidade, existem questões importantes que podem ser enquadradas como anticompetitivas e outras que decorrem do avanço e conseqüências da revolução tecnológica: formação de cartéis, fusões e aquisições, não-discriminação entre capital nacional e estrangeiro, cooperação e assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia, empresas estatais, etc., tudo pode ser argumentado como anticompetitivo.

Vale lembrar que o próprio processo de globalização e a proliferação de sistemas sub-regionais de preferências induzem à modificação nas estruturas das empresas, principalmente, na direção de fusões, associações, acordos interempresas, etc. Há, por outro lado, tendência à forte ampliação das empresas transnacionais e à ampliação do comércio intra-empresa, o que pode conflitar com uma política de concorrência mais transparente.

⁹³ Vera Thorstensen, *op. cit.*

O Brasil, como país emergente, que precisa ocupar seu imenso espaço interno, organizar, ampliar e modernizar sua infra-estrutura, crescer fortemente no campo industrial, etc., não pode, e não deve, aceitar compromissos que signifiquem limitar o seu potencial de crescimento e a necessária expansão das suas exportações.

O tema é interessante, mas deveria ser mantido na esfera apenas dos debates, quando muito de recomendações genéricas.

Na ALCA, não pode ser assunto prioritário, talvez sequer considerado, enquanto o principal parceiro, os Estados Unidos, defender sua firme posição de manter subsídios agrícolas e utilizar-se da lei *antidumping*, como poderoso instrumento protecionista.

Quando muito, em respeito ao bom-senso, poder-se-ia especular a possibilidade de, no futuro, em casos especiais, adotar-se seletivamente o Princípio de Cortesia Positiva, conforme exposto pelo Dr. José Tavares, e que dispensa maiores comentários.

3.2.3. Propriedade intelectual

O Dr. José Graça Aranha apresentou documento de apoio, complementado por sua excelente exposição, quadro completo e elucidativo sobre a propriedade intelectual, tanto na evolução dos compromissos e acordos internacionais, quanto na atuação e organização brasileira.

Entende-se, portanto, serem desnecessárias explicações, certamente repetitivas. Não obstante, a matéria é merecedora de algumas observações complementares, pela sua extraordinária abrangência e interesse estratégico para o desenvolvimento econômico e social do País e, em especial, para o comércio exterior.

Os acordos internacionais, que se contam às dezenas, vêm evoluindo cautelosamente, como deve ser. Cada assunto ou segmento, na abrangência da propriedade intelectual, deve ser superado principalmente pelos países emergentes e subdesenvolvidos.

Vive-se hoje a era espacial, também chamada de revolução tecnológica, ou ainda era do conhecimento. Qualquer das nomenclaturas indica, antes de tudo, que doravante o grande fator estratégico é o conhecimento. Educação, sem limites, por todos os meios e modos, passa a ser sinônimo de:

- desenvolvimento econômico;
- bem-estar social;
- segurança nacional;
- soberania.

O Estado-Nação, conforme salientado, está perdendo o poder soberano de decisões isoladas e unilaterais de políticas. A nova soberania está assentada em três pressupostos:

- compartilhamento;
- nível educacional de treinamento da sociedade; e
- nível de desenvolvimento econômico e social da comunidade.

É impensável imaginar-se qualquer país alcançar desenvolvimento econômico pleno, sem dar a sua gente adequado nível de educação e treinamento. É preciso não confundir desenvolvimento com apenas construir fábricas ou fazer obras, o que, embora importante, não dispensa o alicerce educacional. Muitos são os exemplos que podem dar melhor transparência e maior importância ao tema propriedade intelectual e, particularmente, à educação. É de se mencionar os seguintes:

- países desenvolvidos são aqueles de alto nível educacional; emergentes e subdesenvolvidos são os que apresentam níveis inadequados ou baixos;
- recursos naturais abundantes, como é o caso do Brasil, não significam necessariamente desenvolvimento econômico e bem-estar, apenas potencial que se realiza à medida que a sociedade tenha capacidade, em termos globais, para transformar o potencial em real;
- países emergentes, ou seja, com baixo nível educacional e fragilidade no desenvolvimento de P&D, são crescentemente vulneráveis, porque crescentemente dependentes de bens de capital, insumos e capitais externos. Não é dependência de parceria ou de avanços tecnológicos circunstanciais, mas de submissão por incapacidade;
- processo de abertura econômica para a inserção internacional, que se amplia e completa com acordos regionais e sub-regionais e se expressa, inicialmente, na eliminação de tarifas aduaneiras, seguindo-se controles não-tarifários, em que as indústrias nacionais de bens de capital, na maioria, tendem a desaparecer ou serem vendidas, em parte ou no todo, para capitais externos. Isso porque, em grande parte, produzem sob licença com pagamento de royalties pela tecnologia recebida. Na abertura da importação cresce a resistência à transferência de tecnologia, em virtude das facilidades para a venda direta;
- exportação mundial de mercadorias alcança cifra em torno de US\$ 6 trilhões e a exportação de serviços, quase sempre vinculada à propriedade intelectual ou decorrente de preparo educacional, já perfaz cifra ao redor de US\$ 3 trilhões. Projeta-se que, no futuro, o comércio de serviços poderá ser igual ou maior que o de mercadorias;
- globalização crescente da economia mundial, que está modificando a forma de competição comercial, estimulando a criação de grandes espaços geopolíticos e de megamercados, induzindo a fusões e à criação de produto mundial, tudo em constante movimento, na busca de nova e maior escala de produção, menores custos, maior incorporação de tecnologias nas mercadorias e nos serviços e importantes saltos na qualidade.

Nesse contexto, o universo de atividades caracterizadas e abrangidas crescentemente pelo conceito de propriedade intelectual deveria merecer do governo maior e especial cuidado. Não basta legislação adequada, INPI bem estruturado e capacitado ou Ministério da Ciência e Tecnologia atento. É preciso transformar esse universo em importante alavanca do desenvolvimento e estímulo à valorização social e intelectual dos cidadãos. As invenções, a inovação, os livros, os filmes, as gravações, a música, os métodos de teste, os projetos, as marcas, os desenhos, os mapas, as marcações, etc. deveriam merecer apoio para serem transformados em fator de força comercial.

Lamentavelmente, em que pese a evolução havida e o apoio do atual governo, no Brasil o ambiente da atividade intelectual não é bem compreendido, e é até mesmo marginalizado. O exemplo maior é a própria educação, outro, a redução de benefícios fiscais do Programa P&D, com visão arrecadadora, dificultando atividade fundamental para o País e induzindo empresas e cientistas a transferir pesquisas e desenvolvimento de produtos para o exterior. Outro exemplo é a chamada vulnerabilidade externa da economia brasileira, caracterizada pela crescente dependência de capitais externos e que se reflete em elevados déficits estruturais na conta de serviços do balanço de pagamentos. O Brasil, ao tempo em que é pesado importador de serviços, marginalizou por completo a exportação de serviços. Até mesmo a análise e a avaliação mais pormenorizada das importações, com vistas à substituição e à avaliação tecnológica dos bens importados, é inviável porque, no caso das mercadorias, a abertura das informações está inexplicavelmente considerada confidencial e, no campo dos serviços, mera acomodação burocrática.

Uma grande nação se constrói com educação, treinamento e pesquisa.

4. Conclusão

Ainda em fase preliminar, as negociações para a constituição da ALCA deverão adquirir consistência a partir de maio de 2002, com encerramento previsto para o final de 2004. O Acordo será submetido à aprovação dos congressos nacionais em 2005 e entrará em vigor em 2006. Nenhum país está obrigado a participar das negociações e, se o fizer, também não estará obrigado a firmá-lo, ou a ter o respectivo texto homologado.

O Brasil, pela sua tradição e expressão econômica e política no continente, não pode deixar de participar das negociações. Por isso caberiam considerações de natureza política e econômica.

Pela ótica política, a posição é *sui generis*, pois representará teste de maturidade, coerência e capacidade de formulação e execução de estratégias de curto, médio e longo prazos, onde o interesse do País na priorização do desenvolvimento econômico e social esteja colocado acima de ideologias e posições partidárias do momento. Vale lembrar que as negociações iniciadas no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso se desenvolverão sob outro governo, a quem caberá a decisão de intensificá-las, concluí-las e aprová-las, ou não. A ressaltar, ainda, que o início da vigência do acordo deverá ocorrer em 2006, coincidindo com um ano de campanha eleitoral.

Os governos mudam, e devem mudar, mas o País precisa ter objetivos estratégicos permanentes. No caso brasileiro, deverá buscar formas e meios para alcançar o desenvolvimento econômico pleno, como base de sustentação do bem-estar social.

Nas negociações, o Brasil precisará equacionar e harmonizar, pelo menos, quatro posições:

- considerar a atitude negocial a ser adotada, caso permaneça a posição norte-americana de não aceitar programa para a eliminação do seu sistema protecionista, consubstanciado na utilização do mecanismo do dumping como barreira não-tarifária e na garantia de subsídios para a sua agricultura, em prazos definidos;
- considerar a possibilidade de os vinte e quatro países mais pobres da região solicitarem concessões e acesso a mercados sem oferecer contrapartida. Essa posição, por óbvio, poderá exercer forte atrativo para a instalação de indústrias de países desenvolvidos, que terão acesso aos mercados desses países, em situação privilegiada;
- considerar a eliminação, a minimização ou a postergação, da agenda de negociações, dos temas que não dizem respeito à formação da área de livre-comércio, porque próprios para discussão em âmbito multilateral;
- considerar como realizar e concluir negociações que ampliem a inserção internacional da economia, sem a certeza da viabilidade da aprovação pelo Congresso das reformas necessárias para o expressivo fortalecimento da capacidade de competição nacional, seja para dar à exportação agressividade para ocupar crescentes espaços externos, seja para dotar o País dos instrumentos que atraíam e estimulem investimentos para o crescimento da produção em quantidade e dar salto em qualidade, tornando-a competitiva *vis-à-vis* às mercadorias importadas, em regime de abertura comercial plena.

Indiscutivelmente, no momento, existe um dilema *político* para a economia brasileira. Para crescer, o País depende da consolidação da estabilidade e da sustentação do seu comércio exterior, o qual estará crescentemente balizado por regras e normas acordadas internacionalmente. Assim, negociações como ALCA, MERCOSUL, MERCOSUL-União Européia, etc. tanto poderão ser positivas para o crescimento do País, como negativas, à medida que concorram para dificultar ou desestimular investimentos.

A solução lógica não é deixar de participar, mas sim tomar a decisão política de levar avante as reformas político-institucionais modernizadoras, principalmente:

- reforma tributária que permita a estabilização macroeconômica auto-sustentável e estimule o aumento competitivo da produção;
- reforma trabalhista-previdenciária, para reduzir as despesas do governo e os custos das empresas e dar consistência ao trabalho e ao bem-estar. O que assegura emprego e salários adequados não é legislação prolixa e burocratizante, mas o desenvolvimento econômico e a melhoria da produtividade, continuamente;
- ajuste externo, consubstanciado na modernização e atualização da política de exportação; no uso adequado e eficiente dos mecanismos de proteção admitidos pela OMC; na adoção de política pró-ativa de exportação de serviços e na forte adequação da logística, principalmente da infra-estrutura como instrumento de integração nacional e ação externa agressiva, em país de dimensão continental.

Nos tempos atuais, o encerramento de negociações internacionais é ato meramente formal. Negociação é processo continuado, seja na esfera da OMC, através de comitês e grupos de trabalho, estabelecendo posições, formulando agendas, etc., seja no universo dos acordos sub-regionais. Por essa razão, é preciso que a organização nacional *negociadora* seja formada por equipes *profissionais*, envolvendo pessoal especializado, de diferentes áreas do governo e da iniciativa privada. A negociação de acordo preferencial-comercial não é um fim em si mesmo, mas um instrumento cujo executor é o ente privado, ator cujo papel é transformar o compromisso externo em ganho para a sociedade nacional, via produção e mais exportação.

O Brasil evoluiu. Há diálogo intragoverno, coordenado pelo Itamaraty, e do governo com o setor privado, o qual também evoluiu e está se firmando como interlocutor nobre, a partir da criação da Coalizão Empresarial. Os funcionários do governo, há de se salientar, são de elevado nível e a representação empresarial altamente competente.

Contudo é preciso mais ainda. Impõe-se necessário formar *equipes permanentes*, para cada tema e subtema, e fortalecer o entrosamento do governo e do setor privado, para que se obtenha o máximo de vantagens para o País. É fundamental que na ação externa, permanente ou pontual, haja sempre a presença dos *profissionais*.

É recomendável aperfeiçoar-se sistema de informações diárias de todas as ocorrências no âmbito de negociações externas, para a tomada de posições internas. É preciso, por outro lado, que as posições e decisões internas sejam transmitidas, em tempo real, para os negociadores no exterior. Informação, entrosamento, união, objetivo comum, integração, etc. são imposições do momento. O interesse do País há de estar acima de visões compartimentalizadas e personalistas.

Por justiça, é de se registrar que há diálogo de boa qualidade entre os atores públicos e privados. É recomendável, contudo, ampliar e aperfeiçoar até que se transformem em um único corpo, e com único objetivo: o Brasil.

O engajamento no processo de múltiplas negociações, como já salientado, recomendaria:

- nova, mais ampla e forte organização, seja no âmbito empresarial, seja no Poder Executivo, seja na esfera política;
- urgente ampliação e aprofundamento de sistema de informação que dê consistência às negociações;
- estabelecimento de estratégias, ou seja, plano e programa de limites e possibilidades, evitando-se improvisações, posições personalistas ou pressões externas.

Foto: Salú



PAINEL 2 (24/10/2001). José Tavares de Araújo, José Graça Aranha, Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, Embaixador Rubens Ricupero, Lytha Spíndola, Deputado Germano Rigotto, Júlio Sérgio Gomes de Almeida.

Foto: Sônia



PAINEL 2 (24/10/2001). Carlos Eduardo Lins da Silva, José Tavares de Araújo, José Graça Aranha, Embaixador Rubens Ricupero, Lytha Spíndola, Deputado Germano Rigotto, Júlio Sérgio Gomes de Almeida.

Foto: Salú



PAINEL2 (24/10/2001). Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves e Embaixador Rubens Ricupero.

Foto: Sônia



PAINEL2 (24/10/2001). Deputado Germano Rigotto e Embaixador Rubens Ricupero.

Finalmente, entende-se como necessário e urgente reforçar os órgãos do governo diretamente envolvidos com o comércio exterior, com recursos humanos e materiais. Na defesa comercial, por exemplo, de importância marcante, esse problema se impõe. É conveniente também a reavaliação da legislação nacional e dos procedimentos executivos, adaptando-os para o uso como mecanismos de proteção, caso os demais países não eliminem a utilização protecionista dos mecanismos de defesa comercial.

Quatro medidas se imporiam, de imediato:

- avaliar as normas e procedimentos a respeito de defesa comercial;
- adotar, como princípio, que a abertura de processo tem por objetivo a proteção do trabalho nacional, tal como fazem os outros países, entre os quais os Estados Unidos;
- incorporar o princípio da retroatividade, ou seja, a eventual aplicação de direitos compensatórios, quando aprovada, passa a vigor a partir da data da abertura do processo;
- suspender a interpretação de confidencialidade, pelo governo, que impede a abertura das estatísticas de importação, medida discutível, que encarece e dificulta enormemente a organização dos processos de defesa comercial; dificulta a análise e avaliação da importação de tecnologias embutidas nos produtos; limita decisões de estudo de mercado para investimentos substitutivos de importação e/ou adensamento do processo produtivo; limita ou distorce a avaliação das negociações; impede o setor privado de informar irregularidades na importação, seja quanto a subfaturamento, quanto a procedimentos de origem, etc.

Enfim, é formalidade interpretativa, de base jurídica discutível, e que afeta os objetivos da política de investimentos, emprego e das negociações internacionais, no tocante aos interesses nacionais.

O Brasil tem tudo para dar certo. Depende apenas de decisão política.

Painel 2 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

A QUESTÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL

José Graça Aranha

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criada pela Lei nº 5.648, de 1970, com o objetivo de executar a política e proteger o direito de propriedade industrial no Brasil.

A proteção da propriedade industrial no Brasil precisa ser encarada, cada vez mais, como um instrumento importante para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e não mais, apenas, como mero processo cartorial.

A quase-totalidade das inovações tecnológicas, criadas no mundo, ou seja, o que há de mais moderno no estado da técnica, estão hoje contidas nas informações tecnológicas contidas nos documentos de patentes e arquivadas nos bancos de patentes.

Trata-se, portanto, de uma informação indispensável para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento, implemento de novas tecnologias e sua difusão, dando ao industrial e pesquisador brasileiros a correta noção de toda tecnologia disponível e que se encontra em domínio público.

O Direito da Propriedade Intelectual, como todos os ramos das ciências jurídicas, tem seu objetivo voltado para o bem social da coletividade. O conceito de Estado Social, amplamente desenvolvido nos textos constitucionais das Nações Ocidentais⁹⁴, se pauta na limitação dos direitos absolutos, tendo por limite o interesse público. A liberdade de ação do ser humano encontra no interesse coletivo o seu limite, não tendo como se falar em direito absoluto, cujo limite se encontra na vontade interna do ser humano, como aliás nos ensina Hannah Arendt.

Nesse contexto, o direito da propriedade intelectual não pode ser considerado como um ramo em apartado das demais. Integra as ciências jurídicas, procurando aliar a proteção do que é novo e original com a divulgação do conhecimento, este último como elemento motriz de desenvolvimento social e econômico.

De forma a satisfazer esse objetivo, tem-se a possibilidade de pesquisa, através da Rede Internacional de Computadores (Internet), ao banco de patentes dos escritórios mais importantes de nosso planeta, citando-se, como exemplo, o Escritório Europeu de Patentes, com sede em Munique.

⁹⁴ Brasil, Alemanha, Suécia, entre outros.

Aproveito, nesse momento, o ensejo para evidenciar os acordos firmados com a União Européia, que possibilitaram a realização de seminário sobre Biodiversidade, recentemente realizado em Manaus, com ampla divulgação pela imprensa.

Com o crescente desenvolvimento das relações jurídicas, especialmente decorrente da globalização da economia, tem-se substituído a denominação *Direito da Propriedade Industrial* por *Direito da Propriedade Intelectual*. O direito da propriedade intelectual, no milênio que se inicia, ocupará um lugar de destaque, em face da nova revolução tecnológica, movida agora pelo conhecimento virtual; a era do saber se pauta pelo uso da informática e o domínio das informações.

Nesse ponto, não podemos desconhecer o notável desenvolvimento do Direito da Propriedade Industrial, cujos primórdios remontam à Veneza (no século XV) e ao Reino Unido da Grã Bretanha (século XVII). Patentes, por exemplo, já foram tidas como privilégios incompatíveis com a sociedade liberal, surgida após a Revolução Francesa, em 1789, sendo que na Holanda foi a respectiva lei revogada.

Entretanto, o desenvolvimento das relações econômicas, decorrentes da Revolução Industrial, impôs que o legislador procurasse novas soluções para a proteção dos institutos da propriedade industrial, de forma a combater o abuso de direitos, principalmente no que se refere a patentes, atendendo, assim, ao princípio da novidade, um dos requisitos fundamentais para sua concessão. Surgia, desta forma, a necessidade de proteger os inventos depositados nos Estados europeus, concedendo aos seus legítimos titulares a possibilidade de um novo depósito, em outras nações, sem comprometimento da necessária novidade.

A Convenção de Paris foi instituída em 1883. Esta época era marcada pela revolução industrial, através da invenção da máquina a vapor e o conseqüente aumento de produção. Havia na comunidade internacional uma consciência da necessidade de uma harmonização internacional que alcançasse o direito de patentes, que, desde meados do século XIX, se encontrava em crise.⁹⁵ O monopólio, decorrente da titularidade da patente, em face da política e economia liberal, sofreu duros ataques, valendo, para tanto, citar que, em 1817, a Holanda revogou a sua legislação de patentes, que somente voltou a ser introduzida em 1910.

A proteção patentária era de especial interesse da indústria nacional, na medida em que a vigência e amplitude deste direito estava limitada ao território da nação. Este ramo do Direito possibilitou o desenvolvimento tecnológico de vários países. Cumpre ainda ressaltar que o interesse individual dos produtores poderia tender a ver os seus direitos intelectuais resguardados nos outros mercados. Isto acabou por acirrar a concorrência internacional, em especial nos setores econômicos voltados exclusivamente para o mercado internacional. Em conseqüência, foram firmados acordos bilaterais, visando a proteção de direitos intelectuais, resultando que, em 1883, já vigiam sessenta e nove convenções desta natureza.⁹⁶

A conclusão em 1883, na cidade de Paris, das conservações relativas à Convenção da União de Paris, o primeiro pilar do sistema de Propriedade Intelectual e, junto com a Convenção de Berne, de 1886, os dois únicos tratados com vocação internacional, constitui-se em uma conseqüência da situação político-econômica reinante ao término do século XIX. A Convenção foi inicialmente assinada por onze nações: Bélgica, Brasil, Espanha, França, Guatemala, Holanda, Itália, Portugal, Sérvia, Suíça e Tunísia. Antes de sua entrada em vigor, assinaram a Convenção: Equador, Grã-Bretanha e Tunísia. Os Estados Unidos assinaram-na

⁹⁵ Ulmer, GRUR Int. 1966, 253.

⁹⁶ LADAS. *The International Protection of Industrial Property*.

em 1887, a Alemanha em 1903 e a Rússia em 1965. Consoante regra do art. 14 da Convenção, ficou estabelecida a revisão periódica do Acordo. O tratado sofreu várias revisões: Bruxelas em 1900, Washington em 1911, Den Haag em 1925, Lisboa em 1958 e Estocolmo em 1967, com o objetivo de adequar a proteção da Propriedade Intelectual ao desenvolvimento tecnológico de seus países-membros.

O objetivo do Acordo é a proteção da propriedade industrial. Como propriedade industrial compreende-se a invenção (patente, modelos de utilidade e o *design*) e os signos de comércio (marcas, indicações geográficas – Cognac, Bourdoux, Vale dos Vinhedos, nomes comerciais). A convenção propiciou a proteção da propriedade industrial a nível internacional, na medida em que não instituiu uma patente, marca e modelos universais.⁹⁷

Conforme a doutrina, as regras da Convenção podem ser divididas em grupos:

- a) primeiro grupo: é formado por normas relativas à formação dos organismos da União;
- b) segundo grupo: constitui-se de todas as regras a que os Estados-membros estão obrigados a cumprir, no tocante à harmonização e edição de leis internas no campo da propriedade industrial;
- c) terceiro grupo: é formado por regras que estabelecem os direitos e obrigações do titular de direito da propriedade industrial, mas isto desde que haja esta possibilidade nos termos de sua lei nacional. Para tanto, exemplifica-se com a regra do art. 2º, relativa ao tratamento nacional;
- d) quarto grupo: é formado por normas de Direito Material, seus princípios, visando a sua harmonização, de forma a criar um mínimo de direitos e obrigações para o titular de um direito de propriedade industrial, independentemente dos termos da lei nacional. Para tanto, cita-se as regras contidas nos artigos 4º bis, 4º quater, 5º (exceto o § 2º), 6º e 6º quinquies. Estas regras são auto-aplicáveis na medida em que independem de uma regulamentação pela lei local, porém somente são aplicáveis naqueles Estados-membros onde tratados internacionais se tornam aplicáveis através da ratificação.

A Convenção da União de Paris se diferencia de outros acordos internacionais na medida em que cria um organismo formado pelos Estados-membros (a União), cujos organismos e associados formam, sob o aspecto financeiro e administrativo, uma unidade. Foi criado um organismo internacional para o direito internacional – Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), com sede em Genebra, sem que, entretanto, houvesse, por parte dos Estados-membros, qualquer forma de delegação de poderes. Os signatários somente se obrigavam, através de expresso consentimento, ao cumprimento das revisões da Convenção, o que acarreta a possibilidade de que os Estados estejam vinculados à Convenção, porém em diferentes versões. Todavia, as relações internacionais são fundadas na versão mais atualizada.

No tocante a patente, foi introduzida na Convenção da União de Paris, através do art. 4º, uma inovação, ao ser instituída a regra da prioridade. Este princípio, em vigor até hoje, que é o responsável pela viabilidade do sistema de Propriedade Intelectual, introduziu a possibilidade de, no prazo de doze meses do depósito, ser o pedido de patente protocolado em outros Estados-membros, retroagindo a data ao primeiro depósito. Assim, o depósito por terceiros

⁹⁷ Becher.

não-autorizados ou fatos supervenientes não interferem neste princípio.⁹⁸ Objetiva esta norma facilitar a circulação e o intercâmbio internacional das patentes. Como os planos para a instituição de uma patente internacional abortaram, entenderam os Estados-membros que esta regra se tratava de uma solução que, de um lado, respeitava a soberania nacional e, de outro, respondia às relações jurídico-econômicas envolvidas. Outrossim, ficou ainda a resolver se um pedido de patente, via de regra depositado no país de origem em primeiro lugar, para garantir o direito de prioridade, deveria comprovar o seu valor econômico.⁹⁹ Por outro lado, uma excessiva demora na resposta desta questão, poderia propiciar o depósito, em outra nação, por um terceiro não licenciado, de uma patente, oriunda de invenção similar, cuja concessão e conseqüente monopólio impediria a proteção da primeira invenção. Além disso, cumpre mencionar que, em diversos países, a regra da prova da novidade deva ser produzida em território nacional e não em nação estrangeira.

Inicialmente, a regra da prioridade tinha a seguinte redação:

“Aquele que em um Estado da União tiver regularmente depositado um pedido de patente, modelo de utilidade ou *design*, uma marca de indústria ou comércio, tem, perante os outros Estados, por um certo tempo, em restrição a direito de terceiros, uma prioridade.

Em conseqüência, nos demais Estados da União, antes do término da prioridade, o direito não se invalida pelo surgimento de novos fatos, como um depósito efetuado, em decorrência de publicidade da invenção ou sua utilização por terceiros, pelo oferecimento de amostras e exemplares do modelo ou decorrência do uso da marca.

O prazo de prioridade acima mencionado, no caso de patentes de invenção, é de seis meses e de três meses para os modelos de utilidade, *design* e marcas de indústria e comércio. Para Estados além do oceano, o prazo é acrescido de um mês.”¹⁰⁰

Com a revisão em 1900 em Bruxelas, foi o período de prioridade para o pedido de patente ampliado para doze meses e o das marcas e modelos para quatro meses.

“Os prazos de prioridade acima mencionados serão de doze meses para as patentes de invenção e de quatro meses para os modelos industriais ou outros modelos, bem como as marcas de indústria e comércio.”¹⁰¹

Na Haia (1925) foi o prazo de prioridade para os modelos de utilidade ampliado para doze meses e o das marcas, modelos e *design* para seis meses, bem como estabelecido que somente o primeiro depósito é que seria a referência para a contagem deste período.

“C – Os prazos de prioridade acima mencionados serão de doze meses para as patentes de invenção e modelos de utilidade e de seis meses para os modelos de utilidade ou *design* e para as marcas de indústria e de comércio.”

Estes prazos têm o seu início a partir do primeiro depósito em um Estado-membro; o dia em que foi efetuado o protocolo não é considerado para o cálculo do período. O princípio da prioridade é uma das importantes alterações introduzidas pela Convenção da União de Paris no que diz respeito ao direito de patentes, pois influenciou nos pressupostos do princípio da territorialidade no que se refere à novidade inventiva.

⁹⁸ Ulmer – GRUR Int. 3966, 253.

⁹⁹ Haßlacher, Über internationalen Patentrechtsschutz, Diss. 1914.

¹⁰⁰ Art. 4^o da Convenção de Paris, na versão de 20 de março de 1883.

¹⁰¹ Art. 4^o da Terceira Convenção da União de Paris.

Com a Convenção da União de Paris, foi encerrado uma fase da história do direito de patentes, onde imperava a incerteza, abrindo-se um novo período do desenvolvimento deste instituto, através do crescente número de tratados que se preocuparam em trazer a segurança para as relações decorrentes deste instituto e, por conseguinte, a estabilidade do mesmo.

Ocorre que, com o término do implemento das relações econômicas, principalmente na segunda metade do século XX, tem-se a necessidade de estabelecer novas regras internacionais, para a proteção da propriedade intelectual, com a inclusão de proteção para o direito autoral, folclore, conhecimentos tradicionais, programas de computador, além dos ramos tradicionais da propriedade industrial.

Nesse contexto, advém o Acordo TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). O mencionado acordo encontra-se inserido dentre os Tratados Constitutivos da Organização Mundial do Comércio, cujo termo constitutivo ocorreu em Marrakech, em 1994, cujo estabelecimento se deu em 1º de dezembro de 1995.

O TRIPS constitui um marco importante na proteção do direito da propriedade intelectual, na medida em que é constituído por patamares mínimos de proteção, nada impedindo que os Estados-Signatários fixem outros direitos, desde que não contrariando a algum preceito convencional.

Assim, em face do advento da nova Lei da Propriedade Industrial, compatibilizou o Brasil, no campo do Direito da Propriedade Industrial, sua legislação ao TRIPS, na medida em que estendeu proteção patentária a todos os setores de tecnologia, abolindo restrições outrora existentes como no campo de alimentos, produtos químicos e farmacêuticos.

O Acordo TRIPS implica um novo marco jurídico internacional, para o ramo do Direito da Propriedade Intelectual. Obriga os signatários à adoção de seus parâmetros.

É importante ressaltar que o TRIPS constitui um dos acordos de organização da Organização Mundial do Comércio, sendo que a adesão à OMC implica a aceitação de todos esses acordos, sem exceção.

Por outro lado, ao estabelecer padrões mínimos de proteção, o TRIPS estabelece mecanismos, no âmbito da OMC, para a solução de controvérsias. Esses procedimentos têm por meta verificar a infração, por parte de um estado, das obrigações assumidas. Verificando-se a infração a um dos dispositivos do TRIPS, abre-se a possibilidade de aplicação de retaliações em face do Estado infrator, inclusive com a aplicação de penalidades pecuniárias.

O TRIPS estabelece, no tocante à sua aplicabilidade, prazos de transição:

- a) países desenvolvidos – 1º janeiro de 1996;
- b) países em vias de desenvolvimento – 1º de janeiro de 2000.

Por outro lado, estabelece o acordo algumas obrigações que os países devem cumprir a partir da data de constituição da OMC (1º de janeiro de 1995), valendo, nesse ponto citar a aceitação de depósitos de pedidos de patentes para produtos agroquímicos e farmacêuticos. Esses pedidos terão seu procedimento sobrestado até a adoção pelo país em questão de legislação que proteja, através de patente, os mencionados produtos.

Observa-se, ainda, que o TRIPS determina a extensão de proteção patentária para todos os ramos de tecnologia, impedindo, igualmente, seja efetuada qualquer discriminação no que se refere ao local de produção dos produtos a serem patenteados. Da mesma forma, determina o

acordo em comento que qualquer vantagem a ser outorgada em um acordo internacional seja estendida a todos os membros da OMC.

Aproveito a oportunidade para mais uma vez mencionar que o cumprimento das metas institucionais do INPI, de forma a cumprir os seus importantes deveres constitucionais, é importante e prioritário para o País. E para isto é preciso que resolvamos um dos nossos principais problemas, que é a questão da carência de pessoal.

Em trinta anos de existência, nossa autarquia realizou dois concursos públicos apenas.

O primeiro em 1997, do qual já perdemos muitos quadros, em função da concorrência salarial desigual com a iniciativa privada.

O outro no início desse ano, para contratação temporária, uma solução de emergência encontrada pelo governo para que não tivéssemos problemas de continuidade em nosso trabalho de recuperação da instituição.

As atividades do INPI sofreram profunda alteração com o advento da Lei nº 9.279, de 14 maio de 1996. Em função dessa norma legal, passou o INPI a examinar questões relativas a biotecnologia, produtos farmacêuticos, químicos e alimentícios, além da imposição legal do exame, no prazo máximo de trinta dias dos contratos de transferência de tecnologia, serviços técnicos, fornecimento de tecnologia, sem que haja a transferência da mesma e franquia. Esses últimos documentos, caso não examinados no prazo em questão, são automaticamente averbados, com consequência na área cambial, na medida em que autorizam a remessa de divisas para o exterior.

Na área “marcária”, atribui a nova lei competência para o registro de indicações geográficas, cuja repercussão em setores do comércio, como os vinhos e alimentos, não é desprezível. Igualmente compete ao INPI a função de depositário dos programas de computador.

No que se refere a pedidos protocolados, os números em questão são:

Pedidos Depositados	1996	1997	1998	1999
Patente de Invenção	5.472	5.900	6.283	6.264
Modelo de Utilidade	2.579	2.961	2.759	2.759
Desenho Industrial	1.851	2.282	2.565	2.644
PCT (Trat. de Coop. de Patentes)	3.812	5.268	5.840	7.677
Certificados de Adição	0	0	39	46
Marcas	67.680	78.803	75.968	86.545
DIRTEC	2.013	1.819	2.343	2.742

Exatamente em função desse incremento do número de requerimentos formulados e no conseqüente esvaziamento de sua área de apoio técnico, viu-se o INPI obrigado a procurar outras soluções, mesmo que temporárias, de forma a evitar o aumento de procedimentos sem o devido processamento.

Na condição de signatário do Acordo Internacional TRIPS – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Acordo TRIPS ou Acordo ADPIC), aprovado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 1994, o Brasil assumiu, junto à

Comunidade Internacional, a obrigação de processar os pedidos de marcas e patentes, dentro de um prazo razoável, à luz do art. 62, itens 1 e 2, *in verbis*:

“Art. 62.

1. Os Membros podem exigir o cumprimento de procedimentos e formalidades razoáveis, como uma condição da obtenção ou manutenção dos direitos de propriedade intelectual estabelecidos pelas Seções 2 a 6 da Parte II. Esses procedimentos e formalidades serão compatíveis com as disposições deste Acordo.

2. Quando a obtenção de um direito de propriedade intelectual estiver sujeita à concessão do direito ou a seu registro, os Membros, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos substantivos para a obtenção dos direitos, assegurarão que os procedimentos para a concessão ou registro permitam a concessão ou registro do direito num prazo razoável, de modo a evitar redução indevida do prazo de proteção.”

A administração do INPI tem procurado agir exatamente em função desse contexto. Como é do conhecimento de V. Sa., deve a Administração Pública pautar seus atos com a observância não somente da legalidade mas também da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Consoante ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, a moralidade administrativa “está intimamente ligada ao conceito do ‘bom administrador’”, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”.

Como se sabe, o correto e adequado desempenho das atividades-fim depende de correta execução da área meio, tendo-se, por conseguinte, que a primeira decorre da execução de atos administrativos, inerentes à ação de um servidor público, legalmente nomeado, haja vista a outorga de direitos deles decorrentes.

A questão relativa à terceirização de pessoal foi objeto de apuração por parte do Ministério Público Federal, que entendeu pela impossibilidade da política de terceirização adotada pelo INPI, o que foi plenamente acatado pela Administração do INPI, como também sugeriu a formalização de um termo de compromisso, de forma a viabilizar soluções que resolvessem o problema estrutural em comento.

Nesse sentido, foi editada a Portaria Interministerial nº 235 MP/MDIC, de 17 de outubro de 2000, que autorizou o INPI a proceder à contratação temporária de pessoal, mediante concurso público, para atender as suas áreas finalísticas, que contou com aproximadamente cinco mil candidatos para um total de duzentas e quarenta vagas.

Conseguimos um reforço de duzentos e quarenta aprovados, contratados como servidores temporários, cujos contratos terminarão em 2002.

Painel 2 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

DEFESA COMERCIAL NO BRASIL

Lytha Battiston Spíndola

A abertura comercial brasileira, que teve início em 1990 e que vem-se consolidando desde então, baseou-se em três instrumentos principais: a redução tarifária, a eliminação dos controles administrativos e a desregulamentação das operações de comércio exterior. O Brasil hoje encontra-se inserido no cenário do comércio internacional de forma definitiva.

2. Como ocorre em todas as economias que praticam o livre-comércio, era preciso que o Brasil se preparasse para agir, com rapidez e eficiência, sempre que suas exportações sofressem restrições por meio de ações protecionistas, ou que suas importações incorporassem práticas desleais de comércio que prejudicassem o parque industrial nacional.

3. A consolidação da abertura comercial exigiu, portanto, que o governo dedicasse atenção prioritária ao setor de defesa comercial, aparelhando-o para o combate às práticas desleais de comércio.

4. Foi neste contexto que o Brasil aperfeiçoou seu sistema de defesa comercial. Os Acordos *Antidumping*, de Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas fazem parte do conjunto de normas da OMC, ao qual o Brasil aderiu formalmente no final de 1994, internalizado com o Decreto nº 1.355, de 1994.

5. As práticas de *dumping* e de subsídios são consideradas desleais e, assim, a reação a esse tipo de comércio constitui-se legítima defesa; a imposição de direitos *antidumping* ou compensatórios atinge somente o transgressor, e seu objetivo é o de neutralizar o dano que a produção doméstica está sofrendo por conta desses artifícios.

6. A salvaguarda, por sua vez, busca atenuar o custo de ajustamento das indústrias nacionais diante de surtos de importação que estejam desestruturando o mercado interno. Na medida em que o setor beneficiado assumia compromisso de reestruturação competitiva e que seja dada compensação aos parceiros comerciais prejudicados que a solicitarem, pode-se, temporariamente, restringir tais importações.

7. Em todos os casos, é realizada uma ampla investigação com a participação de todas as partes interessadas, onde dados e informações são conferidos e opiniões são confrontadas, para que se possa impor um direito *antidumping* ou compensatório, ou aplicar uma salvaguarda. Nos casos de práticas desleais de comércio, a investigação deve comprovar a existência de *dumping* ou de subsídios, de dano à produção doméstica e de nexos causais entre ambos; para a utilização da salvaguarda deve-se constatar prejuízo grave causado por importações crescentes.

8. Todas essas demandas, que exigem trabalho sofisticado e eficiente, têm sido atendidas pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento,

Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O Departamento de Defesa Comercial (DECOM), a quem cabe essa competência, foi criado em maio de 1995, com a atribuição de executar as tarefas inerentes a investigações de defesa comercial, o que significa dizer que, além de conduzir as investigações contra práticas desleais e de salvaguardas e elaborar os respectivos pareceres, defende os exportadores sujeitos a estes mesmos tipos de processos no exterior.

9. Esta última tarefa está relacionada à vertente das exportações e, hoje, passa a ter importância fundamental diante da ameaça do aparecimento de uma nova onda protecionista, agravada pelo recurso, muitas vezes arbitrário, por parte dos países desenvolvidos, a medidas de defesa comercial como barreiras ao comércio.

10. Para o Brasil, é vital ampliar suas exportações e o papel da SECEX nesta área é o de impedir que restrições protecionistas reduzam nossas vendas externas, especialmente aquelas já tradicionais, dos principais produtos de nossa pauta – exatamente aqueles em que somos competitivos.

11. Cabe ressaltar todo o trabalho desenvolvido na estruturação da SECEX/DECOM, que vem garantindo grande evolução do Brasil na área de defesa comercial. O conjunto de ações baseou-se nas seguintes linhas:

a) Adequação da Legislação Nacional ao GATT 1994

As decisões da Rodada Uruguai representaram avanços sobre a situação anterior – Rodada Tóquio – e introduziram uma série de modificações nas regras e procedimentos de defesa comercial. Embora o Decreto nº 1.355 contemplasse tais alterações, foi necessário definir os regulamentos nacionais, para que tornassem operacional a aplicação dos instrumentos. Assim, foram elaborados e publicados os Decretos nºs 1.488 (alterado pelo Decreto nº 1.936), 1.602 e 1.751, que, respectivamente, regem a imposição de salvaguardas, direitos *antidumping* e medidas compensatórias.

b) Competências

Compete à Câmara de Comércio Exterior fixar direitos *antidumping* e compensatórios, provisórios ou definitivos, e salvaguardas; decidir sobre a suspensão da exigibilidade dos direitos provisórios; homologar compromisso de preços; e definir diretrizes para a aplicação das receitas oriundas da cobrança dos direitos *antidumping* e compensatórios.

Compete à Secretaria de Comércio Exterior decidir sobre a abertura de investigação e o início do processo de revisão do direito definitivo ou de compromisso de preços.

As decisões finais pertinentes a uma investigação para fins de aplicação de medidas *antidumping*, medidas compensatórias e de salvaguardas, bem como de revisão das mesmas, são tomadas com base em parecer formulado pelo DECOM. O parecer é levado à discussão no Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC), instituído pela Resolução da CAMEX nº 9, de 22 de março de 2001, e depois submetido ao COMEX (Comitê Executivo da CAMEX), presidido pela Secretaria Executiva da CAMEX. A Secretaria do GTDC é exercida pelo Departamento de Defesa Comercial (DECOM), que provê os meios necessários para o seu funcionamento.

O COMEX, por sua vez, é composto pelos seguintes membros: Secretário Executivo da CAMEX; Secretários Executivos dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, das Relações Exteriores, da Agricultura e do Abastecimento, Chefe da

Casa Civil da Presidência da República, Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, Secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Secretário da Receita Federal, Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda e Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.

As decisões da CAMEX são tomadas por consenso, com base nas recomendações emanadas do COMEX.

c) Integração com o setor privado

Todo o empenho do governo para dar ao País um órgão competente e eficaz na área de defesa comercial tem tido como contrapartida a participação ativa dos empresários, que, em última análise, são os beneficiários de todos esses esforços. As dificuldades para lidar com a matéria vêm sendo superadas mediante trabalho conjunto e cooperativo, em que ambas as partes atuam com determinação e profissionalismo. É imperioso que os empresários tenham pleno conhecimento dos instrumentos disponíveis e tornem-se parceiros permanentes no aprimoramento de sua aplicação.

Nesta linha, a SECEX/DECOM já participou de mais de cinquenta seminários, palestras e cursos – na AEB, CNI, FIRJAN, FIESP, FUNCEX, FIEB, FIESC, FIEMG, FIERGS, ABIQUIM, ENAEX, Ministério das Relações Exteriores, ESAF, ABIMAQ, ABINEE, ICEX, IBRAC, Associação Comercial do Rio de Janeiro, entre outros – específicos sobre defesa comercial, envolvendo cerca de 3.500 participantes, e pretende continuar este trabalho, tendo total disponibilidade e interesse em participar de novos eventos.

12. Os resultados têm sido animadores. As petições apresentadas pela indústria doméstica estão cada vez mais bem preparadas, possibilitando investigações mais consistentes. As partes acusadas – exportadores estrangeiros e importadores – têm participado de forma mais ativa, propiciando processos mais bem instruídos e exercitando saudavelmente o contraditório.

13. Os números também atestam a crescente credibilidade do sistema de defesa comercial brasileiro: foram recebidas pela SECEX/DECOM, no período 1995 até agosto de 2001, utilizando-se o critério pares produto/país, cento e vinte e duas novas petições, das quais noventa e oito resultaram em abertura de investigações, o que representa cerca de 80% de sucesso para o peticionário nacional.

14. Relativamente aos encerramentos de investigações, as estatísticas também apontam para uma considerável evolução. No mesmo período, 65% das investigações foram encerradas com aplicação de medidas de defesa comercial e 35% dos casos foram concluídos sem aplicação de medidas.

15. Estes resultados já são compatíveis aos dos principais aplicadores do mecanismo *antidumping* no mundo, como os Estados Unidos e a União Européia.

16. Das cinquenta e uma medidas definitivas atualmente em vigor, onze direitos *antidumping* referem-se a exportações chinesas, cinco dos Estados Unidos e três da África do Sul, da França e do México, cada um, para mencionar apenas as de maior frequência.

MEDIDAS DEFINITIVAS ATUALMENTE EM VIGOR

PAÍSES	PRODUTOS	%
CHINA	11	21,5
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	5	9,8
ÁFRICA DO SUL	3	5,8
FRANÇA	3	5,8
MÉXICO	3	5,8
ALEMANHA	2	4,0
ESPAÑA	2	4,0
ÍNDIA	2	4,0
REINO UNIDO	2	4,0
ROMÊNIA	2	4,0
16 países com um produto (incluindo uma medida de salvaguarda)	16	31,3
TOTAL	51	100,0

17. Levando-se em conta as investigações abertas e ainda não encerradas, estão em curso, no momento, doze investigações.

18. Com relação à atribuição de apoiar o exportador brasileiro sujeito a investigação no exterior, a SECEX/DECOM já coordenou a elaboração de quarenta e um processos, dando suporte ao empresariado nacional e a outros órgãos governamentais envolvidos e participou de inúmeras consultas com governos estrangeiros. Além disso, vem atuando ativamente na formulação da defesa do governo brasileiro no caso de processos para a aplicação de medidas compensatórias.

19. Com tal objetivo, a SECEX age em duas frentes – junto ao exportador brasileiro e junto às autoridades investigadoras. Relativamente às empresas brasileiras afetadas, entra em contato com as mesmas, ressaltando a importância de sua participação efetiva no processo, esclarecendo as regras existentes e, quando solicitado, orientando-as no preenchimento de questionários.

20. Vale ressaltar que atualmente (dados da OMC até 31 dezembro de 2000) existem 64 processos contra prática de *dumping* e de subsídios sobre as exportações de produtos brasileiros. Desse total, cinquenta investigações foram encerradas com a aplicação de medidas e encontram-se em curso catorze investigações. O principal aplicador de medidas de defesa comercial contra o Brasil são os Estados Unidos (dezenove direitos em vigor e duas investigações em curso), seguindo-se a Argentina (nove direitos em vigor e sete investigações em curso) e o México (nove direitos em vigor e uma investigação em curso).

INVESTIGAÇÕES DE DEFESA COMERCIAL SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

(Números em 31 de dezembro de 2000)

PAÍSES	MEDIDAS ANTIDUMPING		MEDIDAS COMPENSATÓRIAS		TOTAL
	Em vigor	Investigações em curso	Em vigor	Investigações em curso	
África do Sul	3	-	-	-	3
Argentina	9	7	-	-	16
Austrália	2	-	-	-	2
Canadá	4	1	1	-	6
Chile	-	2	-	-	2
Estados Unidos	14	2	5	-	21
México	6	1	3	-	10
União Européia	3	1	-	-	4
TOTAL	41	14	9	-	64

21. A maior competição internacional decorrente da ampliação dos fluxos de comércio certamente acirrará as disputas comerciais, e a tendência é que haja um incremento no uso dos instrumentos de defesa comercial.

22. No âmbito das negociações da ALCA, na área de defesa comercial, a SECEX participa de dois Grupos: (1) O Grupo de Negociação sobre Subsídios, *Antidumping* e Medidas Compensatórias (GNSAMC); e (2) o Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados – Salvaguardas (GNAM).

23. No Grupo sobre Subsídios, *Antidumping* e Direitos Compensatórios (GNSAMC), a SECEX colabora na formulação da posição brasileira e, conseqüentemente, da posição do MERCOSUL naquele fórum. De uma forma geral, tem-se buscado um aprimoramento das regras da OMC, com o objetivo de restringir a discricionariedade das autoridades investigadoras, por meio do estabelecimento de critérios mais transparentes.

24. Este grupo tem como característica específica o fato de os Estados Unidos não terem interesse na realização de qualquer discussão mais aprofundada sobre conceitos e metodologias para apuração da existência de *dumping*/subsídio e de dano por ele causado. Na IX Reunião do Grupo, realizada em novembro de 2000, a posição dos Estados Unidos ficou explícita ao propor que o capítulo sobre aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias da ALCA se restringisse a reconhecer o direito que os membros teriam de aplicar sua legislação nacional. Tal posição, criticada por todos os países, permitiria um retrocesso em relação aos avanços já conquistados no âmbito da OMC.

25. Foram realizadas doze reuniões do Grupo, desde 1998. Ao longo de 1999, foram elencados temas a serem objeto de discussão, ressaltando que a lista negociada não é uma lista fechada, isto é, novos temas poderão ser incorporados à negociação. Em 2000, iniciou-se o processo de preparação de texto de um eventual acordo, com os países, apresentando propostas de redação de artigos, com base nos Acordos *Antidumping* e de Subsídios da OMC. Esse trabalho continua em andamento.

26. Na VI Reunião Ministerial realizada em Buenos Aires, em 7 de abril de 2001, buscou-se manter a possibilidade de ser negociado um eventual texto *antidumping* que possua efetivos avanços em relação ao texto da OMC, sem que a legislação nacional possa ser invocada para bloquear as negociações.

27. Os Estados Unidos, na primeira reunião do Grupo realizada em 2001, apresentou nova formulação de sua proposta de texto original, substituindo a referência à legislação nacional por menção aos Acordos da OMC. Tal modificação, porém, não significou mudança efetiva da posição norte-americana, visto que reflete a não-disposição de aprofundar as regras hoje existentes.

28. Além da negociação de regras comuns para a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias, cabe ao Grupo discutir a viabilidade de aprofundamento das disciplinas sobre subsídios estabelecidas no Acordo da OMC.

29. Em 2001, conforme mandato, o Grupo deverá definir programa de trabalho a respeito.

30. No Grupo que trata sobre Salvaguardas (GNAM), em 2000, iniciou-se a negociação de um texto sobre regras para aplicação de medidas de salvaguardas preferenciais, com base em propostas apresentadas. Os resultados alcançados foram levados ao Comitê de Negociações

Comerciais – CNC, o qual recomendou a intensificação das negociações, tarefa que vem sendo realizada ao longo deste ano.

31. As medidas de salvaguarda preferenciais irão se constituir na suspensão dos incrementos das preferências programadas ou na diminuição ou suspensão da margem de preferência acordada, ou, ainda, na imposição de restrições quantitativas.

32. O texto que vem sendo discutido tem focalizado, basicamente, o estabelecimento de mecanismo de salvaguarda durante o período de transição. O MERCOSUL, no entanto, propôs que se discuta oportunamente a conveniência do estabelecimento de mecanismo após o período de transição.

33. Entre os principais pontos, que vêm sendo objeto de discussão, merecem destaque:

- aplicação da salvaguarda restrita às exportações de alguns países (se as salvaguardas seriam aplicadas bilateral ou plurilateralmente);
- forma de aplicação (se seriam aplicadas unicamente medidas tarifárias ou se existe a possibilidade de aplicação de restrições quantitativas);
- salvaguarda da OMC (se seriam negociados critérios adicionais para aplicação de medida de salvaguarda global – no âmbito da OMC);
- cota mínima de acesso (se haverá a possibilidade de ser garantida uma cota de importação baseada em períodos anteriores ao do surto de importações preferenciais).

34. Diante do exposto, o Brasil tem buscado prosseguir com determinação um trabalho que visa ampliar, consolidar e aperfeiçoar o relacionamento comercial entre os países do Hemisfério.

DIREITOS ANTIDUMPING E MEDIDAS DE SALVAGUARDA EM VIGOR 1988/AGOSTO-2001

	PRODUTO	PAÍS	MEDIDA	DIREITO APLICADO
1	CADEADOS (Revisão)	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	O prazo de aplicação do direito <i>antidumping</i> venceu em 29-12-2000. Em 20-12-00, foi aberta investigação de revisão, ficando mantido em vigor o direito, enquanto perdurar a revisão. Portaria Interministerial nº 73 – DOU de 29-12-00	US\$ 0,33 - US\$ 1,42 por peça
2	ALHO (Revisão)	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	O prazo de aplicação do direito <i>antidumping</i> venceu em 18-01-2001. Em 09-01-01, foi aberta investigação de revisão, ficando mantido em vigor o direito, enquanto perdurar a revisão. Portaria Interministerial nº 3 – DOU de 16-01-01	US\$0,40/kg
3	LÁPIS DE MINA DE GRAFITE E DE COR	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 2 – DOU de 26-02-97	301,5% 202,3%
4	TRIPOLIFOSFATO DE SÓDIO DE GRAU ALIMENTÍCIO	REINO UNIDO	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 9 – DOU de 05-08-97	39,82%
5	COGUMELOS	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 20 – DOU de 02-01-98	US\$ 1,37/kg

	PRODUTO	PAÍS	MEDIDA	DIREITO APLICADO
6 7 8 9	PNEUMATICOS NOVOS, DE BORRACHA, PARA BICICLETA	INDIA, REP. POPULAR DA CHINA, TAILÂNDIA E TAIWAN	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 19 – DOU de 02-01-98	31,83%-119,53% 66,57% 37,59%-58,49% 4,78%-94,64%
10	ESFERAS DE AÇO FORJADAS PARA MOINHOS	CHILE	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo- Portaria Interministerial nº 11 – DOU de 08-06-98	13,88%
11	ÍMÃS PERMANENTES DE FERRITE EM FORMA DE ANEL	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 10 – DOU de 08-06-98	43%
12	CARBONATO DE BÁRIO	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 14 – DOU de 06-07-98	92%
13 14	SACOS DE JUTA (R)	BANGLADESH e ÍNDIA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 16 – DOU de 24-09-98	64,5% 38,9%
15	TUBOS PARA COLETA DE SANGUE, DE TODOS OS TIPOS	ESTADOS UNIDOS, exceto BD-USA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 22 – DOU de 16-10-98	64,27%-91,80%
16 17 18	FERRO-CROMO ALTO CARBONO	ÁFRICA DO SUL, CASAQUISTÃO E RUSSIA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 9 – DOU de 21-10-98	7,47%-22,47% 10,38% 6,57%
19	FERRO-CROMO ALTO CARBONO (R)	ÁFRICA DO SUL – CMI	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 20 – DOU de 21-10-98	8,39%
20 21	POLICLORETO DE VINILA – PVC (R)	ESTADOS UNIDOS: MÉXICO	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 25 – DOU de 22-12-98	16% 18%
22	UNIDADES DE BOMBEIO MECÂNICO	ROMÊNIA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 26 – DOU de 24-12-98	57,7%
23	BROCAS HELICOIDAIS	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 27 – DOU de 24-12-98	135,11%
24	GARRAFA TÉRMICA	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 7 – DOU de 21-07-99	47%
25	AMPOLA DE VIDRO PARA GARRAFA TÉRMICA	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 7 – DOU de 21-07-99	45,8%
26 27	RESINAS DE POLICARBONATO	R.F.ALEMANHA e ESTADOS UNIDOS	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 11 – DOU de 26-07-99	9% 19%
28	TUBOS DE AÇO SEM COSTURA	ROMÊNIA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria nº 13 – DOU de 20-10-99	32,2%

	PRODUTO	PAÍS	MEDIDA	DIREITO APLICADO
29	BRINQUEDOS (R)	---	Prorrogação da medida de salvaguarda definitiva, a partir de 01-01-2000, por meio de adicional à TEC – Portaria Interministerial nº 19, de 22-12-99 - <i>DOU</i> de 29-12-99	Elevação do imposto de importação 13% até 12/2001 12% até 12/2002 11% até 12/2003
30	HIDROXIETILCELULOSE (HEC)	ESTADOS UNIDOS E PAÍSES BAIXOS	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo - Portaria nº 22, de 17-04-00 – <i>DOU</i> de 19-04-00	19,8%
31				25,7%
32	PRODUTOS PLANOS DE AÇO INOXIDÁVEL LAMINADOS A FRIO	ÁFRICA DO SUL	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo - Portaria nº 34, de 24-05-00 – <i>DOU</i> de 26-05-00	6% – 16,4%
33		ESPANHA		78,2%
34		FRANÇA		30,9%
35		JAPÃO		48,7%
36		MÉXICO		44,4%
37	CIMENTO	MÉXICO	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Portaria Interministerial nº 46, de 12-07-00 – <i>DOU</i> de 27-07-00	22,5%
38		VENEZUELA		19,4%
39	LEITE EM PÓ	ARGENTINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo para a Nova Zelândia, União Européia – exceto para a <i>Arla Foods Ingredients Amba</i> , da Dinamarca, que homologou compromisso de preços. Uruguai. Compromisso de preços para a Argentina, para o Uruguai e a <i>Arla Foods</i> da Dinamarca. Austrália, sem aplicação de medidas – Circular SECEX nº 9 – <i>DOU</i> de 23-02-01 e Resolução CAMEX nº 1 – <i>DOU</i> de 23-02-01 e Resolução CAMEX nº 10 – <i>DOU</i> de 04-04-01	Comp. de Preços
40		NOVA ZELÂNDIA		3,9%
41		UNIÃO EUROPÉIA		14,8%
42		URUGUAI		Comp. de Preços
43	MEDICAMENTOS CONTENDO INSULINA	DINAMARCA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo para a Dinamarca. Compromisso de preços para a França e os EUA – Circular SECEX nº 5- <i>DOU</i> de 12-02-01 e Resolução CAMEX nº 2 – <i>DOU</i> de 06-03-01	76,1%
44		FRANÇA		Comp. de Preços
45		EUA		Comp. de Preços
46	METACRILATO DE METILA (MMA)	ALEMANHA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Circular SECEX nº 13 - <i>DOU</i> 14-03-01 e Resolução CAMEX nº 2 – <i>DOU</i> de 23-03-01.	8,1%
47		ESPANHA		11,5%
48		FRANÇA		4,9% e 5%
49		REINO UNIDO		8,8% e 12,3%
50	FIOS DE NAILON	COREIA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Resolução CAMEX nº 19 – <i>DOU</i> de 28-06-01	5,2% (Taekwang) 52,2% (Demais Empresas)
51	VENTILADORES DE MESA	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	Aplicação de direito <i>antidumping</i> definitivo – Resolução CAMEX nº 25 – <i>DOU</i> de 07-08-01	45,24%

INVESTIGAÇÕES EM CURSO
Posição em agosto de 2001

	PRODUTO	PAÍS	PETICIONÁRIO	DATA DE ABERTURA	SITUAÇÃO ATUAL
1.	Papel-cartão	Chile	CIA. SUZANO DE PAPEL RIPASA; LIMEIRA S.A.; MADEIREIRA MIGUEL FORTE	15.05.00	Elaborando parecer para o encerramento da investigação. A Bracelpa está avaliando as implicações jurídicas relativamente ao compromisso de preços. Data prevista para apreciação: 1. no GTDC – 21-09-01 2. no COMEX – 09-10-01 3. na CAMEX – 18-10-01
2.	Conservas de pêssegos em calda	Grécia	SINDICATO DA IND. DE DOCES E CONSERVAS ALIMENTÍCIAS DE PELOTAS	27-10-00	Estão sendo agendadas a verificação <i>in loco</i> e a audiência final. O prazo para o encerramento da investigação foi prorrogado por até seis meses. Dessa forma poderá ocorrer até 2704-2002*
3.	Cadeados (Revisão)	China	PAPAIZ E PADO	20-12-00	Verificação <i>in loco</i> realizada em julho. Está sendo agendada a audiência final. Data prevista para apreciação: 1. no GTDC – 22-10-01 2. no COMEX – 0611-01 3. na CAMEX – 13-11-01
4.	Alho (Revisão)	China	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PRODUTORES DE ALHO – ANAPA	09-01-01	Verificação <i>in loco</i> realizada entre os dias 1º e 03-08-01. Data prevista para apreciação: 1. no GTDC – 19-11-01 2. no COMEX – 04-12-01 3. na CAMEX – 13-12-01
5. 6.	Fenol	EUA União Européia	RHODIA DO BRASIL	19-04-01	Analisando resposta dos questionários*
7.	Telas metálicas	China	MORLAN S.A.	04-06-01	Analisando resposta dos questionários*
8.	Coco ralado	Salvaguarda	SINDICATO NACIONAL DOS PRODUTORES DE COCO DO BRASIL – SINDCOCO	10-08-01	Os questionários estão sendo encaminhados*

* O calendário de reuniões da CAMEX para o ano de 2002 ainda não foi elaborado.

Painel 2 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

ANTIDUMPING E POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NA ALCA E NO MERCOSUL

*José Tavares de Araújo Jr.*¹⁰²

1. Introdução

Nas últimas duas décadas, as negociações sobre normas *antidumping* e o estabelecimento de instrumentos antitruste de âmbito extraterritorial tornaram-se temas centrais em todos os processos contemporâneos de integração regional. Como se sabe, dentre os fatores responsáveis pela consolidação de experiências bem-sucedidas como a União Européia e o Acordo Austrália-Nova Zelândia, destacam-se justamente as soluções encontradas para estes dois temas. Nos casos da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), uma análise comparada sobre o atual estágio destas questões é útil não só para identificar a evolução provável dos dois empreendimentos nos próximos anos, como também para desqualificar certos prognósticos freqüentemente divulgados no Brasil. O mais conhecido deles é o de que a implantação da ALCA implicaria o desaparecimento do MERCOSUL. Como veremos adiante, tanto em relação a medidas *antidumping*, quanto aos instrumentos de cooperação na área de política de concorrência, serão as soluções encontradas no MERCOSUL que provavelmente irão influenciar o desenvolvimento futuro da ALCA, e não o contrário.

O texto está organizado da seguinte forma: a próxima seção discute rapidamente as relações entre *antidumping* e política de concorrência, mostrando que, embora exista uma pequena superposição formal entre elas, estas políticas tratam de problemas fundamentalmente distintos. A primeira visa proteger indústrias que competem com importações, enquanto a segunda procura preservar normas de concorrência que assegurem a eficiência produtiva e o bem-estar do consumidor. A terceira seção analisa o estágio atual das negociações sobre normas *antidumping* no Hemisfério, com ênfase nas posições negociadoras do Brasil e dos Estados Unidos. O principal ponto ali desenvolvido é o de indicar as razões pelas quais a agenda da ALCA não contempla a eliminação das medidas *antidumping* entre os seus membros, enquanto no MERCOSUL este objetivo já consta da agenda desde a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991. A quarta seção chama a atenção para o fato de que tanto na ALCA quanto no MERCOSUL o marco institucional para a política de concorrência não implicará a criação de órgãos supranacionais, mas será baseado na cooperação entre as autoridades antitruste dos países-membros. Ocorre que apenas treze dos trinta e quatro países da ALCA possuem leis de concorrência, e o processo de adoção destas leis entre os países do Hemisfério tem sido particularmente lento nos últimos anos. Entretanto, no MERCOSUL, não obstante as limitações do Protocolo de Fortaleza, Brasil e Argentina já dispõem dos

¹⁰² Consultor da Unidade de Comércio da Organização dos Estados Americanos (OEA), Membro da Latin American Trade Network e da Red Mercosur. Este trabalho foi preparado para o Seminário "O Brasil e a ALCA", organizado pela Câmara dos Deputados em Brasília, nos dias 23 e 24 de outubro de 2001.

instrumentos necessários para iniciar a aplicação efetiva de uma política de concorrência com escopo regional. Por fim, a seção 5 resume as principais conclusões do trabalho.

2. Custos de proteção e condutas anticompetitivas

Ações *antidumping* são instrumentos de proteção típicos de economias abertas. Durante os últimos vinte e cinco anos, a difusão internacional destas medidas esteve diretamente vinculada aos processos de liberalização comercial, conforme vários autores já assinalaram (Miranda, Torres e Ruiz, 1998; Blonigen e Prusa, 2001; Tavares, Macario e Steinfatt, 2001). Elas começaram a ser utilizadas em meados dos anos setenta, justamente após a eliminação generalizada de barreiras comerciais entre as economias industrializadas, que havia sido promovida pelas sucessivas rodadas de negociações multilaterais do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) a partir de 1947. Assim, até o final da década de oitenta, os únicos usuários freqüentes de medidas *antidumping* eram Estados Unidos, União Européia, Canadá e Austrália.

Um novo ciclo iniciou-se na década de noventa, desta vez estimulado pelas reformas comerciais unilaterais implementadas por diversos países em desenvolvimento, a partir de meados dos anos oitenta. O ponto de inflexão ocorreu em 1993, com a emergência de seis novos usuários importantes de medidas *antidumping*: África do Sul, Argentina, Brasil, Coréia, Índia e México. No caso do Brasil, por exemplo, a legislação *antidumping* foi introduzida em 1987, com o objetivo explícito de criar mecanismos compensatórios para o processo de abertura comercial que iria começar com a reforma da tarifa aduaneira em 1988.

Numa economia aberta, a função cumprida pelas medidas *antidumping* é a de conferir proteção seletiva e temporária àquelas indústrias que não estão preparadas para enfrentar a concorrência de importações. Estas medidas possuem duas peculiaridades que as tornam particularmente úteis ao esforço de conciliar os objetivos da liberalização comercial com os de auxiliar a reestruturação de indústrias pouco competitivas internacionalmente. A primeira é a sua dupla seletividade, nos planos doméstico e internacional, que reduz o risco de conflitos comerciais generalizados. A segunda é a de que a rotina das investigações *antidumping* oferece aos exportadores do resto do mundo várias oportunidades para compartilhar as rendas de proteção com a indústria doméstica, através de acordos de preços, restrição voluntária da oferta exportada, investimento direto no país importador, etc. Desta maneira, não obstante as distorções eventualmente introduzidas nos padrões de comércio internacional, as medidas *antidumping* não são necessariamente nocivas aos interesses das indústrias exportadoras, já que os custos da proteção muitas vezes ficam restritos ao mercado doméstico do país importador.

No entanto, a maioria dos especialistas neste tema tende a concordar com a observação radical de Michael Finger (1993), segundo a qual “*antidumping is a trouble-making diplomacy, stupid economics and unprincipled law*” (p. 56). No plano diplomático, as investigações *antidumping* costumam gerar atitudes cínicas entre os governos envolvidos. Do lado do país importador, o governo é levado a acusar os exportadores de outros países de estarem praticando condutas desleais, mesmo quando a evidência empírica mostra que o problema decorre da desatualização tecnológica da indústria doméstica. Em contraposição, os governos dos países exportadores costumam lamentar a medida protecionista, mesmo quando estão cientes dos benefícios auferidos por suas indústrias. Do ponto de vista da política econômica, existe uma extensa literatura empírica mostrando que os custos impostos aos consumidores domésticos costumam superar amplamente os benefícios auferidos pelas indústrias protegidas por medidas *antidumping*, conforme atesta a recente resenha realizada por Blonigen e Prusa (2001). Do ponto de vista legal, a legislação *antidumping* autoriza condutas que as leis de defesa da concorrência visam punir explicitamente, como a fixação de preços, a restrição de oferta e a formação de cartéis.

Tal como outros instrumentos protecionistas, medidas *antidumping* são incompatíveis com o propósito de formar um espaço econômico unificado. Duas experiências bem-sucedidas no trato deste problema são a da União Européia e a do Acordo Austrália-Nova Zelândia, que aboliram as ações *antidumping* entre seus membros, ao mesmo tempo em que estabeleceram marcos regionais para lidar com os aspectos transfronteiriços do processo de concorrência. Entretanto, ao contrário do que sugerem certas análises superficiais, em nenhum dos casos a política de concorrência foi introduzida para *substituir* as ações *antidumping*. De fato, o traço comum em ambas as experiências foi o de haver resolvido simultaneamente dois problemas distintos, embora remotamente relacionados, já que, no vocabulário antitruste, *dumping* é sinônimo de preço predatório.

Para abolir *antidumping*, o obstáculo relevante a ser enfrentado pelos governos é o de corrigir os desníveis de eficiência produtiva no interior da região. Isto implica explicitar os custos da reestruturação industrial e acordar a distribuição destes custos entre os membros do projeto de integração. Do lado da política de concorrência, a questão a ser resolvida é a de impedir que os benefícios da integração sejam destruídos por condutas anticompetitivas com dimensão regional. Para enfrentá-la, é necessário, em primeiro lugar, que existam instituições nacionais para regular o processo de concorrência no interior de cada país; e, em segundo lugar, que os governos escolham os mecanismos de cooperação para lidar com os casos de dimensão regional. Um aspecto interessante do Acordo Austrália-Nova Zelândia, que é útil tanto para a ALCA quanto para o MERCOSUL, foi o de haver superado estes desafios sem criar organismos supranacionais. Por outro lado, a União Européia demonstrou que é possível reconciliar, de forma disciplinada, metas de política industrial e regras de concorrência no interior de um espaço econômico unificado (ver Tavares, 2001).

3. *Antidumping*: as normas hemisféricas e a situação no MERCOSUL

Na ALCA, a negociação sobre normas *antidumping* é um tema que afeta preponderantemente os interesses dos cinco principais parceiros. Como indica a Tabela nº 1, Estados Unidos, Brasil, México, Canadá e Argentina foram objeto de 435 das 485 investigações *antidumping* iniciadas por governos do Hemisfério durante o período compreendido entre 1987 e junho de 2000. Por outro lado, os governos desses cinco países foram autores de 410 daquelas investigações. A maioria dos demais países da região praticamente não usa este instrumento de proteção e é relativamente pouco afetada por ele, conforme mostramos em outro trabalho (Tavares, Macario e Steifatt, 2001). De fato, se excluirmos a participação dos países menores, quer como autores ou como objeto das investigações, veremos que 78% das ações *antidumping* envolveram exclusivamente as cinco maiores economias.

Tabela nº 1
AÇÕES ANTIDUMPING ENTRE OS NEGOCIADORES DA ALCA: 1987 – 2000

Destino \ Origem	Argentina	Brasil	Canadá	Estados Unidos	México	Outros	Total
Argentina	-	2	2	14	1	3	22
Brasil	38	-	13	30	19	4	104
Canadá	-	1	-	42	4	1	48
Estados Unidos	10	26	65	-	68	13	182
México	3	4	3	34	-	10	54
Outros	10	7	1	27	11	19	75

Total	61	40	84	147	103	50	485
-------	----	----	----	-----	-----	----	-----

Fonte: OMC.

Entre os principais usuários de medidas *antidumping* nas Américas, Brasil e Estados Unidos são os únicos que sofrem mais ações do que aplicam. Este aspecto deveria estimular, pelo menos em princípio, posições negociadoras convergentes entre os dois países nesta área, algo que não ocorreu até o momento. Enquanto o governo brasileiro vem insistindo na necessidade de rever os critérios de aplicação deste instrumento no contexto da ALCA, o governo americano só admite abordar este tema no âmbito da OMC (ver Lindsey e Ikenson, 2001). A explicação corrente para tal divergência é a de que a posição brasileira visa proteger os interesses dos exportadores afetados pelas investigações enquanto a posição americana defende exclusivamente os interesses das indústrias locais que competem com importações.

Entretanto, conforme vimos na seção anterior, os fundamentos econômicos de ambas as posições são precários. Do lado americano, existem duas importantes correntes de opinião contrárias à posição oficial. Na comunidade acadêmica, muitos autores gostariam que os Estados Unidos abolissem unilateralmente as ações *antidumping* em todos os foros de negociação (ver Blonigen e Prusa, 2001), assumindo uma posição similar àquela que o Japão vem mantendo nos últimos vinte anos.¹⁰³ Outra vertente crítica tem sido divulgada através dos artigos do Cato Institute, um centro de estudos superconservador, de onde saíram diversos membros da atual Administração Bush (ver Lindsey, 2000; Lindsey e Ikenson, 2001). Estes trabalhos sugerem que os Estados Unidos deveriam adotar uma posição similar à brasileira, conferindo atenção prioritária aos interesses dos exportadores nacionais.

Até o momento, contudo, o impacto político das opiniões acima tem sido aparentemente nulo, conforme ilustra uma carta assinada por sessenta e dois senadores em 7 de maio de 2001, apoiando a posição oficial. O texto informa ao Presidente Bush que qualquer mudança de atitude por parte da Administração quanto à legislação *antidumping* iria dificultar a aprovação do *fast track* e outras iniciativas na área de comércio exterior. A carta contou com a assinatura dos líderes de ambos os partidos e foi liderada pelo senador democrata Max Baucus, que, naquela data, declarou em plenário:

“If President Bush truly wants to win congressional support for fast track, he should make a clear and unambiguous statement in support of these laws and communicate this message directly to his staff and to U.S. trading partners.” (Inside U.S. Trade, May 11, 2001, p. 7.)

Outro ponto frágil da posição americana reside no delicado equilíbrio que aquele governo procura manter entre *antidumping* e antitruste, já que as ações *antidumping* geram situações que violam as leis antitruste, como vimos na seção anterior. Este conflito tem sido administrado com sucesso nos Estados Unidos através de um instrumento legal conhecido como doutrina *Noerr-Pennington*, que protege as empresas envolvidas em ações *antidumping* em relação às penalidades previstas nas leis antitruste. Este ponto tem sido apontado insistentemente na literatura, mas até o momento não foi incluído em qualquer agenda de negociação internacional.

¹⁰³ Depois da China, o Japão tem sido o principal alvo dessas medidas ao longo das duas últimas décadas (Miranda, Torres e Ruiz, 1998), mas seu governo praticamente não as utiliza e nem tampouco se mobiliza contra elas nos foros internacionais.

Cabe notar ainda que a rigidez da posição americana não resulta apenas de pressões políticas domésticas, mas também de uma restrição institucional com sólidas raízes históricas. Qualquer alteração na legislação *antidumping* daquele país afetará as funções da U.S. International Trade Commission (ITC), uma autarquia com ampla independência política fundada em 1916. Além de ser responsável pela decisão final nas investigações *antidumping*, a ITC fornece recomendações ao Presidente, ao U.S. Trade Representative e ao Congresso em todos os temas relativos à política comercial, mas não participa de negociações internacionais. A comissão é dirigida por seis conselheiros – três republicanos e três democratas – e possui uma equipe com cerca de 360 profissionais. Os conselheiros, que não podem ser reconduzidos, possuem mandatos superpostos de nove anos, o que implica uma nova nomeação a cada 18 meses. A ITC acompanha de perto o debate acadêmico e político sobre protecionismo nos Estados Unidos, e alguns dos estudos mais completos sobre os efeitos do *antidumping* na economia americana foram feitos por técnicos da comissão (ver USITC, 1995; Galloway e outros, 1999). Estes trabalhos ratificaram o consenso existente na literatura especializada, mostrando que os custos impostos aos consumidores americanos são muito maiores do que os benefícios auferidos pelas indústrias protegidas por medidas *antidumping*. Apesar de sua repercussão no mundo acadêmico, estes estudos não provocaram mudança alguma na conduta da ITC.

Do lado brasileiro, a conduta do governo na etapa final das negociações sobre normas *antidumping* na ALCA será, portanto, influenciada por três ordens de fatores:

- a) a possibilidade de explorar as fragilidades da posição americana;
- b) uma eventual aliança com os demais países interessados em mudar as regras atuais;
- c) uma avaliação substantiva dos interesses brasileiros envolvidos na negociação.

Em relação ao último ponto, é importante lembrar, por exemplo, que segundo Prusa (1996) o resultado líquido das investigações iniciadas pelos Estados Unidos contra o Brasil no período 1980-1988 implicou ganhos positivos para os exportadores brasileiros. O estudo de Braga e Silber (1993) sobre o caso de suco de laranja não desmente os resultados de Prusa. Entretanto, não foram produzidos ainda estudos examinando a distribuição de custos e benefícios entre os exportadores brasileiros provocados pelas investigações referidas na Tabela nº 1.

Em síntese, os assuntos abordados nesta seção revelam um contraste interessante entre a ALCA e o MERCOSUL. No plano hemisférico, os resultados prováveis das negociações em curso poderão variar entre a manutenção do *status quo* (caso prevaleça a posição americana) e a introdução de eventuais mudanças nas regras atuais, visando assegurar, por exemplo, maior transparência dos procedimentos, ou estimular o uso de medidas de salvaguardas em lugar de investigações *antidumping*, conforme sugerimos em outra oportunidade (Tavares e outros, 2001). No MERCOSUL, onde o principal usuário deste instrumento tem sido a Argentina (ver Tabela nº 1), os governos não conseguiram cumprir até o momento as metas estabelecidas no Tratado de Assunção, que incluíam a eliminação de ações *antidumping* na região. No entanto, o mecanismo que poderia criar as condições políticas para vencer tal obstáculo já havia sido identificado pelos governos desde 1986, quando foram assinados os protocolos bilaterais de integração Argentina-Brasil. O princípio acordado naquela oportunidade foi o de que os desníveis tecnológicos entre as estruturas produtivas dos dois países deveriam ser corrigidos através de investimentos diretos transfronteiriços. Embora o MERCOSUL tenha estimulado um vigoroso ciclo de investimentos na região durante os anos noventa (ver Chudnovsky,

2001), não foram criados os instrumentos que poderiam ter orientado as aplicações na direção pretendida pelos protocolos de 1986.

4. Cortesia positiva na ALCA e no MERCOSUL

Na Reunião Ministerial da Costa Rica, em março de 1998, os governos dos países do Hemisfério definiram um programa de trabalho para o Grupo de Negociação sobre Política de Concorrência – GNPC, que incluía quatro mandatos:

- a) identificar os princípios básicos e os critérios de concorrência;
- b) estabelecer instrumentos para garantir que os benefícios do processo de liberalização da ALCA não sejam prejudicados por condutas empresariais anticompetitivas;
- c) desenvolver mecanismos para promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades reguladoras da concorrência;
- d) estudar os temas relativos à interação entre comércio e política de concorrência, inclusive medidas *antidumping*.

Com exceção do quarto mandato, onde reaparecem as divergências sobre o tema *antidumping*, existe um amplo consenso entre os participantes em relação às demais partes do programa de trabalho do GNPC. Assim, no futuro Acordo da ALCA, o capítulo sobre política de concorrência provavelmente conterá um mecanismo institucional inovador, que pela primeira vez permitirá a cooperação entre um grupo de pelo menos treze países visando coibir condutas anticompetitivas com dimensão internacional. Até o presente, os únicos instrumentos existentes para lidar com tais condutas – sem o amparo de organismos supranacionais, como a Comissão Europeia – são os acordos bilaterais de cortesia positiva, adiante comentados.

Contudo, a despeito do progresso que tal inovação poderá promover na área de política de concorrência, sua contribuição à formação da ALCA permanecerá limitada enquanto os demais vinte e um países da região continuarem excluídos do mecanismo de cooperação; e não há indícios de que esta deficiência venha a ser superada a curto prazo. Em 1990, somente cinco países latino-americanos possuíam leis de concorrência: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Entre 1991 e 1996, este grupo dobrou de tamanho, com a inclusão da Costa Rica, Jamaica, Panamá, Peru e Venezuela. Desde 1996, com exceção do Uruguai, onde algumas normas gerais sobre defesa da concorrência foram introduzidas no primeiro semestre de 2001, nenhum outro país do Hemisfério conseguiu aprovar leis deste tipo. Alguns países, como Bolívia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana e Trinidad & Tobago, possuem projetos de lei em distintos estágios de elaboração. No resto da região, o debate público sobre este tema ainda não começou.

4.1. O princípio da cortesia positiva

Um dos fundamentos da cooperação antitruste na ALCA será o princípio da *cortesia positiva*. Esta inovação foi introduzida na economia mundial nos anos noventa, através de acordos bilaterais entre os governos de alguns países industrializados, para lidar com o número crescente de casos de megafusões entre empresas transnacionais e de condutas anticompetitivas com dimensão internacional, e diante da ausência de instrumentos multilaterais para lidar com esses problemas. Tais acordos costumam ter o seguinte conteúdo:

- a) mútua notificação das investigações iniciadas em cada país, desde que afetem os interesses do outro signatário, tanto na área de fusões e aquisições quanto na de práticas anticompetitivas. As notificações devem ser suficientemente detalhadas, a

fim de permitir que o outro signatário possa avaliar a relevância dos impactos (efetivos ou potenciais) de cada caso sobre a sua economia doméstica, e devem incluir a natureza das atividades sob investigação e penalidades previstas. Sempre que possível, as notificações incluem também os nomes e a localização das pessoas envolvidas;

- b) os funcionários das agências de cada país podem visitar o outro país durante o curso das investigações. Cada país pode solicitar que o outro inicie uma investigação sobre condutas anticompetitivas ali vigentes, ainda que os danos ocorram exclusivamente no primeiro país;
- c) assistência recíproca na localização de testemunhas, coleta de evidências e depoimentos no território do outro signatário;
- d) encontros regulares das autoridades para discutir a evolução das respectivas políticas domésticas e intercambiar informações sobre setores econômicos de interesse mútuo.

Cortesia positiva é um neologismo que foi incorporado ao vocabulário antitruste para descrever situações em que dois países decidem aplicar de forma recíproca as normas de extraterritorialidade contidas em suas respectivas legislações.¹⁰⁴ Assim, os acordos de cooperação acima descritos não implicam qualquer alteração nas leis nacionais e, de fato, todas as providências ali estabelecidas poderiam ser realizadas independentemente da assinatura de qualquer protocolo, já que o instrumento que confere poder jurídico àquelas ações não é o acordo de cortesia positiva, mas a lei nacional.¹⁰⁵ Entretanto, acordos deste tipo cumprem importantes funções operacionais e políticas, como a de facilitar as investigações sobre eventos ocorridos no exterior, fortalecer a confiança mútua entre as autoridades antitruste e alertar o setor privado sobre a efetividade das novas disciplinas.

O acordo assinado pelos Estados Unidos e a União Européia, em 1991, tornou-se rapidamente o exemplo mais notável de cortesia positiva da atualidade. Desde então, este acordo vem originando um fluxo de notificações sempre superior a cem casos por ano, tendo acumulado o total de 1.162 ao final da década, dos quais 689 foram referentes a condutas anticompetitivas e 473 a fusões e aquisições. Um dos relatórios recentes da Comissão Européia descreve alguns aspectos da rotina operacional dessa cooperação:

“In all cases of mutual interest it has become the norm to establish contacts at the outset in order to exchange views and, when appropriate, to coordinate enforcement activities. The two sides, where appropriate, seek to coordinate their respective approaches on the definition of relevant markets, on possible remedies in order to ensure that they do not conflict, as well as on points of foreign law relevant to the interpretation of an agreement or to the effectiveness of a remedy. Cooperation under this heading has involved the synchronization of investigations and searches. This is designed to make fact-finding action more effective and helps

¹⁰⁴ Segundo o princípio da extraterritorialidade, o âmbito de aplicação da lei não está restrito às fronteiras nacionais, mas inclui também qualquer atividade econômica ocorrida no exterior cujos efeitos alterem as condições de concorrência no mercado doméstico.

¹⁰⁵ A rigor, um acordo de cortesia positiva só adquire funções efetivas de um tratado internacional quando a lei nacional de algum dos signatários não tiver alcance extraterritorial. Por exemplo, em abril de 2001, Canadá e Costa Rica assinaram um tratado de livre-comércio que contém um capítulo regulando a cooperação bilateral sobre política de concorrência. Do ponto de vista da Costa Rica, o tratado amplia o alcance de sua Lei nº 7.472, de dezembro de 1994, que agora passou a ter efeitos extraterritoriais, mas restritos apenas a eventos ocorridos no Canadá.

prevent companies suspected of cartel activity from destroying evidence located in the territory of the agency investigating the same conduct after its counterpart on the other side of the Atlantic has acted.” (Comissão Européia, 1998, p. 339.)

Uma limitação óbvia dos acordos de cooperação bilateral é a sua reduzida eficácia para coibir práticas originadas em terceiros países, e este problema continuará existindo enquanto não houver um marco multilateral para regular o processo de competição internacional. Outra dificuldade diz respeito à troca de dados confidenciais nos casos de cartéis, sobretudo quando as informações foram obtidas através de acordos de leniência.¹⁰⁶ Além disso, determinados casos de fusões e aquisições podem gerar consequências assimétricas, quando os ganhos de eficiência se concentram nas empresas de um país e as distorções advindas da concentração econômica se concentram no outro. Por exemplo, em 1997, a Comissão Européia exigiu uma série de condições para aprovar a fusão Boeing/McDonnell Douglas, enquanto que a intenção original das autoridades americanas era a de aprovar sem restrições aquela operação. Entretanto, após dez anos de experiência e mais de 1200 eventos, só houve um caso em que as duas partes não conseguiram superar as divergências, quando em 3 de julho de 2001 a Comissão decidiu proibir a compra da Honeywell pela General Electric, que os americanos gostariam de ter aprovado.

Assim, cortesia positiva não é uma panacéia, mas uma solução transitória para remediar parcialmente um problema de âmbito multilateral. Sua principal virtude é a de evitar que interesses nacionais conflitantes sejam abordados sob a perspectiva estreita das negociações mercantilistas setoriais. Ao invés proteger apenas os interesses dos exportadores e das empresas que competem com importações, os governos são levados a considerar outras dimensões do interesse nacional, como a eficiência agregada da indústria doméstica e o bem estar do consumidor. A experiência transatlântica, e outras como as da Austrália/Nova Zelândia e Canadá/Estados Unidos vem fornecendo ilustrações eloqüentes dos benefícios que esta mudança de enfoque promove.

4.2. Protocolo de Fortaleza

Tal como no caso de *antidumping*, a harmonização das políticas de concorrência consta da agenda do MERCOSUL desde o seu lançamento. De acordo com seu primeiro artigo, o Tratado de Assunção determinava:

“a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes; e”, portanto, “o compromisso [...] de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

Sob este marco ambicioso, os países do MERCOSUL assinaram em Fortaleza, em dezembro de 1996, um protocolo que fixou as diretrizes para uma política de concorrência comum na região. A implementação desse protocolo deveria implicar, entre outras inovações institucionais, que, em dois anos, todos os países-membros teriam um órgão autônomo responsável pela defesa da concorrência; que a legislação nacional abrangeria toda a economia; que o órgão responsável pela concorrência teria força suficiente para contestar outras políticas

¹⁰⁶ As leis de diversos países contém cláusulas de leniência que concedem imunidades aos membros de um cartel que decidam cooperar com as autoridades. Entretanto, até o momento, a Comissão Européia e o governo americano não conseguiram encontrar uma solução que permitisse unificar a aplicação daquelas cláusulas no âmbito da cooperação bilateral. Para uma discussão sobre a eficácia dos programas de leniência e suas consequências internacionais, vide OECD (2001) e Corrêa e Guanais (2001).

públicas, se necessário; e que os países-membros teriam visões comuns sobre a interação entre política de concorrência e outras ações governamentais. Em conformidade com a filosofia do MERCOSUL, o protocolo não criou organismos supranacionais, e a efetividade das medidas regionais dependeria do poder de fiscalização dos órgãos nacionais. Embora as metas definidas em Fortaleza contenham alguns aspectos similares ao princípio da cortesia positiva, tal semelhança é apenas formal, como veremos a seguir.

Naquele momento, as legislações nacionais sobre concorrência eram bem heterogêneas no MERCOSUL. Uruguai e Paraguai não tinham leis sobre essa matéria; na Argentina e no Brasil, embora existissem tais instrumentos jurídicos, seus desenhos, normas de cumprimento e finalidades gerais diferiam bastante. Na Argentina, o regime de concorrência compreendia apenas a prevenção de práticas desleais; e esta limitação só veio a ser superada em 1999, com a aprovação da Lei nº 25.156, que, além de regular os atos de concentração, conferiu autonomia às autoridades antitruste, através da criação do Tribunal de Defesa da Concorrência. No Brasil, a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, tornou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) uma autarquia com poderes para vigilar que as condições de concorrência não sejam distorcidas por outras ações do governo, como, por exemplo, os processos de privatização e os regulamentos de monopólios naturais. Além disso, aquela lei estabeleceu normas para controlar as concentrações econômicas, as práticas anticompetitivas passaram a ser definidas de maneira mais ampla, e o CADE começou a trabalhar com parâmetros mais precisos para avaliar tais práticas. Assim, em 1996, a legislação brasileira era a única que reunia as condições mínimas para obedecer os compromissos firmados no Protocolo de Fortaleza.

O Protocolo procura impedir práticas concertadas entre empresas concorrentes, bem como abusos individuais de poder econômico que visem restringir a competição nos mercados do MERCOSUL. Suas disposições se aplicam a atos executados por qualquer pessoa, física ou jurídica, privada ou pública, inclusive empresas estatais e monopólios naturais, desde que essas práticas tenham efeitos sobre o comércio entre as partes. A lista inclui, dentre outras, colusão de preços, destruição de insumos e produtos acabados, divisão de mercado, adulteração de licitação, acordos exclusivistas, recusa a negociar e preços predatórios.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) e o Comitê para a Defesa da Concorrência (CDC) são os órgãos executores do Protocolo. A função da CCM é julgar, enquanto a do CDC é responder pela investigação e avaliação dos casos. Modelados pela lei brasileira, o processo e o julgamento dos casos são conduzidos em três estágios. O processo é iniciado perante a autoridade responsável pela fiscalização da concorrência de cada país a pedido da parte interessada. O órgão de concorrência, após a determinação inicial de que a prática tem implicações para o MERCOSUL, pode submeter o caso à CDC para uma segunda determinação. As duas avaliações deverão seguir uma regra de análise de motivos, em que se devem fornecer a definição do mercado relevante e provas da conduta e dos efeitos econômicos. Com base nessa avaliação, a CDC decide se a prática viola o Protocolo e recomenda as sanções ou outras medidas a serem impostas. O parecer da CDC é submetido à CCM para o julgamento final por meio de uma diretriz. Como parte desses procedimentos, o Protocolo contém disposições sobre medidas preventivas e garantias de cessação. Este mecanismo permite que o acusado elimine a prática investigada em conformidade com certas obrigações assumidas junto à CDC. O acompanhamento dessas medidas e o cumprimento das sanções recaem no âmbito da competência das autoridades nacionais de concorrência.

A dicotomia entre o escopo normativo do Protocolo de Fortaleza e o estado das instituições antitruste dos países-membros implicou uma série de inconsistências que estão retardando a execução das metas definidas em 1996. A limitação fundamental reside no

processo decisório acima descrito, onde as autoridades nacionais antitruste ficaram reduzidas à condição de conselheiras da CCM. Ao transferir o poder decisório à CCM, o protocolo trata os conflitos oriundos do processo de concorrência como se fossem disputas mercantilistas. Não por acaso, o art. 2º estabelece que o âmbito de aplicação das normas abrange apenas eventos que tenham impacto sobre o comércio entre as partes. Desta maneira, permanecem impunes várias práticas comuns no setor de serviços, por exemplo, onde o poder monopolista de uma empresa estabelecida num país pode ser suficiente para impor restrições à qualidade dos serviços oferecidos no país vizinho, ou influir na estrutura de preços domésticos, sem provocar consequências evidentes nos fluxos de comércio. Além disso, o protocolo impede que as autoridades antitruste cumpram uma função estratégica no processo de integração, que é a de cooperar com as contrapartes dos países vizinhos na promoção da eficiência produtiva e do interesse do consumidor em âmbito regional, conforme vimos na discussão sobre cortesia positiva. De fato, são usuais conflitos transfronteiriços em que, de um lado, as autoridades antitruste da região encontram-se unidas no combate a uma determinada prática; e, de outro, órgãos de governo, empresas ou associações privadas dos respectivos países estão aliados na defesa dos privilégios advindos daquela prática. O protocolo não contempla este tipo de conflito.

Em artigo recente, Félix Peña (2001) apresentou uma ampla lista de providências voltadas à implantação do protocolo e à correção de suas falhas. Uma parte da lista relembra os compromissos que os governos já deveriam ter cumprido desde dezembro de 1998, como a edição de normas regionais para controlar fusões e aquisições (art. 7º) e as disciplinas sobre ajudas estatais (art. 32); e outros que pelo menos já deveriam estar em andamento, como o programa de cooperação entre as agências antitruste do MERCOSUL (art. 30). A lista também contém sugestões para melhorar a qualidade do processo decisório definido no capítulo 5, como a nomeação de painéis de peritos independentes para julgar os casos de dimensão regional, e de instâncias de apelação. Além disso, Peña aponta a necessidade de programas de cooperação técnica internacional, sobretudo para apoiar o processo de formulação de leis e de criação de agências antitruste no Paraguai e Uruguai. Por fim, ele destaca a importância da cooperação bilateral entre Argentina e Brasil.

A proposta esquematizada adiante aborda apenas o último ponto da lista acima e, por motivos práticos e estratégicos, posterga os demais. A razão prática é que Argentina e Brasil não necessitam do Protocolo de Fortaleza – nem tampouco do mecanismo a ser implantado na ALCA – para coordenar suas políticas de concorrência. Desde 1999, com a reforma da legislação argentina, os dois países se tornaram os únicos na América Latina cujas leis de concorrência possuem efeitos extraterritoriais, seguindo uma tendência internacional já adotada por diversas economias industrializadas. Este estatuto fornece amparo jurídico suficiente para qualquer tipo de ação conjunta em matéria antitruste, conforme vimos anteriormente. A razão estratégica é que, uma vez iniciada a cooperação, novas dimensões do processo de integração no MERCOSUL começarão a atrair a atenção da imprensa, dos governantes e da opinião pública. Ao lado do noticiário usual sobre saldos comerciais, política cambial e conflitos setoriais, gradualmente novos temas ganharão relevância, onde os aspectos proeminentes estarão relacionados com poder econômico, eficiência produtiva, oportunidades de investimento, emprego e bem estar do consumidor. Esta mudança no foco do debate público poderá criar as condições políticas para a realização de objetivos meritórios do protocolo, como a abolição das medidas *antidumping* e a racionalização dos incentivos fiscais, além gerar evidências na direção de um marco alternativo para regular as condições de concorrência na região.

Assim, em contraste com a ampla lista de providências indicadas por Félix Peña, a discussão anterior sugere ignorar temporariamente o Protocolo de Fortaleza, e aguardar o

momento oportuno para reescrevê-lo. Neste ínterim, a seguinte agenda mínima poderia ser implementada pelas autoridades antitruste argentinas e brasileiras:

- Anunciar que, em virtude dos efeitos extraterritoriais das leis de ambos países, as condutas anticompetitivas e os atos de concentração com impacto regional passariam a ser investigados conjuntamente pelas autoridades. Os procedimentos da cooperação bilateral seriam de conhecimento público e compreenderiam as rotinas usuais nos acordos de cortesia positiva.
- Tal como faz regularmente a Comissão Européia, as autoridades divulgariam não só os casos resolvidos, destacando os critérios que orientaram as decisões, como também os eventuais conflitos de interesses nacionais e seus respectivos fundamentos.
- Similar publicidade seria conferida aos impactos que os casos examinados estariam provocando nos mercados domésticos do Paraguai e Uruguai, com o objetivo explícito de provocar o debate público sobre questões da concorrência, e eventualmente estimular o progresso do direito antitruste naqueles países.
- Com base na experiência acumulada após haver resolvido um número razoável de casos importantes, as autoridades antitruste apresentariam aos seus respectivos governos uma redação alternativa para o Protocolo de Fortaleza, que finalmente conteria as normas adequadas para regular a concorrência no MERCOSUL.

5. Conclusão

Este trabalho procurou mostrar que a ALCA e o MERCOSUL serão, por muito tempo, projetos de integração incompletos e imperfeitos. Além disso, no plano multilateral, os temas aqui abordados dificilmente sofrerão mudanças relevantes no futuro próximo, sobretudo na área de política de concorrência, já que atualmente apenas as economias industrializadas e um reduzido número de países em desenvolvimento possuem instituições para lidar com este tema. Do ponto de vista dos interesses brasileiros, os três foros de negociação, ademais de interdependentes, são igualmente prioritários; e a despeito das dificuldades atuais no MERCOSUL, a trajetória factível para a construção de instituições sustentáveis partirá do particular para o geral.

Referências bibliográficas:

- ARAUJO JÚNIOR, José Tavares de. La política de competencia en Mercosur : una agenda minima. In: CHUDNOVSKY, Daniel ; FANELLI, José M. (Eds.). **Mercosur** : balance y perspectivas. Buenos Aires : Siglo Veintiuno, [2001?]. (No prelo).
- _____. La politique de concurrence. In: GIORDANO, Paolo ; VALADÃO, Alfredo ; DURAND, Marie-Françoise (Eds.). **Vers un accord entre l'europe et Le Mercosur**. Paris : Presses de Sciences, 2001.
- ARAUJO JÚNIOR, José Tavares de ; MACARIO, Carla ; STEIFATT, Karsten. Antidumping in the Americas. **Journal of World Trade : law, economics, public, policy**, Geneva, v. 35, n.4. 2001.
- BLONIGEN, Bruce A. ; Thomas, J. Prusa. Antidumping. **NBER Working Paper**, n. 8398, jul 2001. Disponível em: <<http://papers.nber.org/papers/w8398>>. Acesso em 08 fev. 2002.
- BRAGA, Carlos Primo ; SILBER, Simão. Brazilian frozen concentrated orange juice : the folly of unfair trade cases. In: FINGER, Michael. (Ed.). **Antidumping**: how it works and who gets hurt. Michigan : University of Michigan, 1993.

- CHUDNOVSKY, Daniel (Ed.). **El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur**. Buenos Aires : Siglo Veintiuno, 2001.
- CORRÊA, Paulo ; Guanais, Frederico. Building a leniency and immunity policy : the recent brazilian experience. **Arché Interdisciplinar Universidade Cândido Mendes Ipanema**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 29, 2001.
- THE ECONOMIC effects of antidumping and countervailing duty orders and suspension agreements. Washington : U.S. International Trade Commission, 1995.
- FINGER, Michael. Lessons from the case studies : Conclusions. In: FINGER, Michael (Ed.). **Antidumping** : how it works and who gets hurt. Michigan : University of Michigan, 1993.
- GALLAWAY, Michael ; BLONIGEN, Bruce ; FLYNN, Joseph. Welfare costs of the U.S. antidumping and countervailing duty laws. **Journal of International Economics**, [S.l.], v. 49, p. 211-244, 1999.
- LINDSEY, Brink ; IKENSON, Daniel J. **Coming home to roost** : proliferating antidumping laws and the growing threat to U.S. exports. Washington : Cato Institute, 2001. Disponível em: <<http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-014es.html>>. Acesso em: 08 fev. 2002.
- _____. The US antidumping law, rethory versus reality. **Journal of World Trade : law, economics, public, policy**, Geneva, v. 34, 2000.
- MIRANDA, Jorge ; TORRES, Raul ; RUIZ, Mário. The international use of antidumping : 1987-1997. **Journal of World Trade : law, economics, public, policy**, Geneva, v. 32, n. 5, 1998.
- PEÑA, Félix. Una política de competencia económica en el Mercosur. **Boletim Latino Americano de Concorrência**, Bruxelas, n. 12, 2001.
- PRUSA, Thomas J. The trade effects of U.S. antidumping actions. **NBER Working Paper**, [S.l.], n. 5440, 1996. Disponível em: <<http://papers.nber.org/papers/w5440>>. Acesso em: 08 fev. 2002.
- _____. Why are so many antidumping petitions withdrawn?. **Journal of International Economics**, [S.l.], n. 33, 1992.
- REPORT on competition policy, 28., Bruxelas : Comissão Européia, 1998.
- REPORT on leniency programmes to fight hard core cartels. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001.

O BRASIL E A ALCA

SEMINÁRIO

Dia 24/10/2001

Painel 3

Avaliação geral

Presidente: Marco Maciel (Vice-Presidente da República)

Expositores: José Alfredo Graça Lima (Embaixador. Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração Econômica e de Comércio Exterior)

Peter Hakim (Diretor do *Interamerican Dialogue* – Estados Unidos)

Méntor Villagómez Merino (Embaixador. Presidente da Comissão de Negociações Comerciais da ALCA – Equador)

Debatedores: Vera Thorstensen (Assessora Econômica da Missão do Brasil junto à OMC – Genebra)

Delfim Netto (Deputado Federal – PPB/SP)

Luiz Nassif (Jornalista do jornal *Folha de S. Paulo*)

Relator: Fernando Paulo de Melo Barreto (Assessor do Ministério das Relações Exteriores)

Trabalhos apresentados:

- O Brasil frente a um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do Acordo UE/MERCOSUL – *Vera Thorstensen*

- A negociação de acordos comerciais com os Estados Unidos – *Peter Hakim e Rachel Menezes*

- Os países em desenvolvimento diante do livre-comércio, as negociações da ALCA e a OMC: algumas reflexões gerais – *Méntor Villagómez Merino*

MARCO MACIEL – Desejo, antes de mais nada, declarar abertos os trabalhos da sétima e última sessão, que tem por objetivo oferecer uma avaliação geral do seminário, mostrando as perspectivas para o MERCOSUL e as posições nas negociações da área de livre-comércio, com a União Européia, e de um acordo, quatro mais um, com os Estados Unidos da América e as posições do MERCOSUL na OMC.

Passaremos a ouvir os expositores, que terão, como as senhoras e os senhores sabem, quinze minutos cada.

Após as apresentações, passaremos ao debatedores, que terão sete minutos cada. Ao final, ouviremos as considerações dos demais debatedores.

Para ganhar tempo, passo, de plano, a palavra ao primeiro expositor, o Embaixador José Alfredo Graça Lima, que disporá de quinze minutos.

JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA – Muito obrigado, Sr. Vice-Presidente Marco Maciel.

Quero cumprimentar, em primeiro lugar, meus colegas de mesa e inclusive aproveitar para fazer uma retificação, pedida até pelo Deputado Marcos Cintra, no sentido de que a primeira expositora Diana Tussie não pôde estar presente. Uma das expositoras será a professora Vera Thorstensen, que está conosco, além do Dr. Peter Hakim, do Interamerican Dialogue, e o Embaixador Méntor Villagómez Merino. Como um dos debatedores teremos o Deputado Delfim Netto, e como relator, o Ministro Fernando Paulo de Melo Barreto.

A presença do jornalista Luiz Nassif enriquece este painel e certamente dá a ele uma dimensão especial, após todas essas importantes discussões ao longo desses últimos dois dias.

Sou particularmente grato à Câmara dos Deputados, na pessoa do Presidente Aécio Neves e dos demais deputados que colaboraram para que esse seminário pudesse ser o sucesso que tem sido, e que certamente será, com uma avaliação final. Sou grato especialmente aos deputados Marcos Cintra, Germano Rigotto, Aloizio Mercadante, Antonio Kandir, entre outros que colaboraram ativamente na preparação e na realização do seminário “O Brasil e a ALCA”.

No que me diz respeito, também, gostaria de dizer que o Ministro Celso Lafer e o Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, me honram desde 1998 com a incumbência de representar o Brasil no Comitê de Negociações Comerciais da ALCA, que é o órgão executivo desse processo lançado em 1994, ativado em 1998 e que, hoje, é conduzido através de nove grupos de negociação comercial, três comitês – agora quatro comitês –, dos quais um me cabe honrosamente a presidência. De modo que meu envolvimento pessoal nesse processo já vem de longa data. Tenho certeza de que não o concluirei, mas espero deixar para meus sucessores um legado, uma experiência que certamente poderá auxiliar. Espero que cheguemos a bom termo no final dessas negociações previstas, como se sabe, para janeiro de 2005.

Isto posto, para concluir a parte introdutória, não queria deixar de mencionar importante contribuição, na forma de apoio, que deu à realização desse seminário o IPRI (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais) e o seu diretor, da FUNAG, do Itamaraty, Conselheiro Henrique Cardin.

Teria outros agradecimentos a fazer, mas preciso falar sobre a matéria que diz respeito à avaliação geral desse processo de conformação de uma Área de Livre-Comércio para as Américas. Vou controlar meu tempo em função de todo meu prefácio. A Área de Livre-Comércio das Américas inicia-se, conforme eu disse, com uma idéia, uma noção lançada em 1994, e ela é até um pouco tardia com relação ao que diz respeito a uma resposta que a América Latina em geral sempre procurou obter por parte do seu maior parceiro comercial. Não podemos nos esquecer que outras iniciativas no passado não deram resultado. Embora a idéia de conformação desse processo ter partido justamente desse grande parceiro, em dezembro de 1994, era uma expectativa real e legítima dos países latino-americanos de que pudesse ocorrer o fortalecimento das relações comerciais entre outros países do Hemisfério por meio de algum tipo de iniciativa como essa.

É verdade que, tendo o Brasil sido um dos primeiros signatários, uma das primeiras partes contratantes do GATT, em 1947, ele nunca tinha participado de nenhum acordo de

livre-comércio, nem havia tido qualquer desafio ao multilateralismo ao longo dos cinquenta anos em que se desenvolveu esse sistema multilateral. Ao longo desse período que se consolidou e cristalizou, foi justamente a aplicação da cláusula mais favorecida, o princípio da não-discriminação, que veio derrubar aquela antiga concepção de que acordos bilaterais ou plurilaterais pudessem significar uma expansão do comércio com vantagens para todos.

Superada a crise dos anos trinta e com o engajamento dos principais líderes, não propriamente do comércio internacional, mas da economia internacional, a partir de 1947, acordos de livre-comércio só vão tentar preencher lacunas que se abrem nesse desdobramento. Essa é a intenção, por exemplo, da criação da União Européia, dez anos depois, com o Tratado de Roma. E essa vai ser, ao longo do tempo, também a motivação por trás dos acordos chamados de última geração, como é o caso do NAFTA, como será o caso do MERCOSUL, como poderá ser o caso de uma Área de Livre-Comércio para as Américas, que não será certamente uma mera expansão do NAFTA, como também não será, por bem ou por mal, uma expansão do MERCOSUL. Mas, de toda maneira, visa ou visará a complementação do sistema multilateral do comércio, que, embora tenha feito enormes progressos ao longo dos últimos cinquenta anos, ainda tem algumas lacunas, algumas assimetrias e comporta algum tipo de discriminação.

Esse tipo de deficiência é que estamos tentando sanar praticamente desde a conclusão da Rodada Uruguai, com o uso da cláusula de continuidade, por exemplo, para a agricultura. São as chamadas negociações mandatárias. Também tínhamos obrigação de retomar a negociação sobre serviços, e a União Européia veio com essa idéia aceitável, afinal, de expandir a agenda, de modo que se pudesse – e esse é um firme propósito da parte brasileira – antecipar resultados significativos na agricultura. O Brasil se tornou, ao longo desse anos, quase uma potência agrícola, um exportador eficiente de uma gama de produtos que justamente enfrentam determinadas barreiras comerciais, barreiras tarifárias e não-tarifárias, nos pólos mais dinâmicos da economia, no mercado norte-americano, na União Européia e em outros mercados também.

Esse é nosso objetivo, essa é nossa agenda positiva, fortalecer o sistema multilateral de comércio, através das negociações que possam ser realizadas, não apenas no âmbito da OMC, mas também através de acordos regionais. O MERCOSUL até tem uma dimensão maior do que essa e certamente também a ALCA. Não fazemos discriminação sobre onde negociar aquilo que nos interessa. Terá que ser onde houver o foro apropriado para isso. É preciso tratar a ALCA mais como uma opção, que é sem dúvida alguma desejável à luz dos direitos de acesso e dos interesses brasileiros que estão em jogo. Certamente a agricultura é uma delas, a reforma de certas normas, como, por exemplo, o *antidumping*, que vão no sentido do seu reforço e não no sentido do seu enfraquecimento. Muitas delas têm sido aplicadas em um âmbito multilateral de uma maneira abusiva, e isso é prejudicial às nossas exportações, é prejudicial ao comércio em geral e tem que ser, de alguma forma, corrigido.

Outro objetivo óbvio de uma ALCA bem-sucedida, que interessa, afinal de contas, ao Brasil, é lograr um equilíbrio entre a parte de acesso – o que, para nós, é fundamental, e nesse sentido temos que ser também muito mais propensos à abertura do que no caso de uma negociação de âmbito multilateral – não só a produtos agrícolas, mas também a produtos industriais. Não podemos nos esquecer, por exemplo, de que alguns produtos industriais dos quais somos exportadores eficientes sofrem o ônus de tarifas altas, de picos tarifários ou de escalada tarifária de uma forma tal que interessa ao Brasil se lançar também de peito aberto, nessas negociações. Os riscos possíveis – e sempre se fala em ALCA ou em qualquer outro processo negociador como comportando oportunidades e riscos –, na verdade, são para os setores ineficientes, os setores que, de qualquer maneira, terão oportunidade de realizar seu ajustamento ao longo do tempo. Não podemos esquecer que nunca haverá, na conformação de

uma área de livre-comércio, um choque de liberalização. Ninguém vai abrir integralmente ou inteiramente do dia para a noite. Estamos falando aqui em planos tarifários por um período de dez anos, comportando até, no final, algumas exceções, algumas exclusões que se demonstrem como sendo necessárias para proteger determinados setores que podem ser hipersensíveis ou que se demonstrem hipersensíveis e, no limite, também, a própria economia.

Falando em economia, é para a economia que o negociador tem que se voltar, é para a economia que a política tem que se voltar, é pensando de uma maneira mais abrangente, porque a economia eficiente gerará maior justiça na distribuição da riqueza, implicará numa melhor distribuição entre nós. E esse é o verdadeiro interesse que temos através dessa negociação. É claro que todas essas questões podem ser iniciadas dentro do próprio âmbito nacional, mas por razões políticas. Não se deve ignorar que a ALCA tem um cunho muito ideológico na sua discussão. A política, às vezes, interfere nesse plano. Certamente, algumas distorções, algumas visões não vão a esse encontro. Mas o que o negociador precisa – e deixem-me por um segundo falar sobre o papel do negociador – do apoio da sociedade, do consenso que possa vir a se formar, para ele não cair no isolamento, na solidão daquele que, mesmo como país, está representando interesses contrários aos próprios objetivos que se estão buscando. Os objetivos são certamente esses, combate ao protecionismo, onde quer que ele se encontre, e combate também aos subsídios. O caso dos subsídios agrícolas é quase uma questão ética, moral – ao contrário, naturalmente – que os países desenvolvidos ainda estão a dever aos países em desenvolvimento. A envoltura não é certamente uma questão norte-sul, mas nesse sentido afeta países em desenvolvimento porque afeta o desenvolvimento das suas sociedades, as condições de vida do agricultor. E não é razoável, não é justo o agricultor brasileiro pagar a conta dos subsídios que a União Européia ou os Estados Unidos, por exemplo, dão aos seus próprios agricultores.

Estou derivando um pouco neste momento. Acho que está na hora de concluir. Espero que depois, se o Presidente estiver de acordo, haja maior dinamização neste painel para possibilitar o período de perguntas e respostas.

Quero concluir dizendo aos diferentes setores da sociedade brasileira aqui representados que um dos frutos mais importantes desse seminário será a presença desses setores, do setor privado, da indústria, da agricultura, da academia. É claro que estamos realizando a discussão na Casa do povo, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados. A transformação importante é a inter-relação, a exposição mútua entre aqueles que podem executar e estão executando um bom trabalho utilizando os insumos que a sociedade lhes dá. De modo que se a sociedade puder gerar um consenso, um acordo para vir em apoio à negociação, será muito bom. A negociação não se dirige apenas à ALCA, mas também às tentativas com a União Européia, ao fortalecimento do sistema multilateral do comércio. Isso tudo, na verdade, é uma coisa só, porque o interesse nacional é o mesmo. Trabalharemos, como disse, em diferentes arenas, mas com os mesmos propósitos. E se pudermos gerar esse consenso e fortalecer esse apoio à negociação, vai ser muito bom.

Sou um negociador feliz porque tenho oportunidade de estar em contato muito intenso com colegas de outros Ministérios, com os próprios representantes de organizações não-governamentais, com sindicatos trabalhistas, sem falar do próprio empresariado. Então, busco um pouco mais, busco o consenso e o apoio, porque é isso que vai dar razão à negociação e convencer, com respaldo, meus interlocutores, o dos meus colegas e o dos negociadores em geral da legitimidade do nossos pleitos e da possibilidade real e presente de alcançá-los.

Muito obrigado.

MARCO MACIEL – Concedo a palavra ao Sr. Peter Hakim.

PETER HAKIM – Sr. Vice-Presidente da República, muito obrigado. Sei que V. Exa. vai estar com os outros em Washington em poucas semanas. Vai ser um grande prazer recebê-los em um diálogo interamericano.

Antes de começar minha exposição, agradeço à Câmara dos Deputados o convite para participar deste seminário, que vai ser muito importante para o Hemisfério. É uma iniciativa criativa e muito importante.

Vou fazer força para falar em português. Um dos grandes desafios da minha vida, há trinta anos, foi aprender a falar português. Não tenho muita chance de usá-lo em Washington. Então, vou aproveitar para usá-lo aqui.

Há trinta anos recordo que o Ministro da Fazenda era Delfim Netto. E é uma grande honra participar com ele do mesmo painel. A única coisa que peço ao Presidente da Mesa é para me dar dois minutos extras para usar o português, porque vou falar um pouco mais lentamente.

Pediram que falasse sobre a política dos Estados Unidos, sobre várias iniciativas comerciais importantes para o Brasil. Entre elas estão as discussões sobre negociações do MERCOSUL nos Estados Unidos, sobre a Organização Mundial do Comércio e obviamente sobre a ALCA. Encontrei um grande problema. Os Estados Unidos ainda não têm política sobre essas importantes negociações. Posso dizer algo sobre a política da administração Bush, por exemplo. É muito fácil o que eles querem. Mas falar sobre a política da administração Bush está muito longe de falar sobre a política dos Estados Unidos. O fato é que o congresso tem um papel central na política comercial. Até onde o congresso fala sobre essa matéria, não há política alguma. Quando falo de congresso, isso implica em uma série de outros grupos importantes: os grupos sindicais, os grupos empresariais, as ONGs, as forças políticas locais também.

O ponto que quero deixar claro é simples. Não existe ninguém que faça a política comercial dos Estados Unidos, não existe uma estratégia central. A política comercial dos Estados Unidos é resultado dos conflitos político-econômicos entre vários grupos. A política comercial sabe quando encontra uma maneira de reconciliar esses conflitos. Isso não tem que ser, e poucas vezes é coerente, consistente ou racional. Se não existe capacidade de reconciliar conflitos entre os grupos, não há política.

Neste momento, o único debate em Washington é sobre o *fast track*. Não há discussão sobre ALCA, OMC. Simplesmente tudo está concentrado no *fast track*. Vocês já sabem, depois de falar dois dias da ALCA, o que é *fast track*. Não vou explicar agora. Mas quero dizer por que é importante o *fast track*. No fundo é simples. O *fast track* é uma entrega de poder. O congresso entrega um poder ao Presidente, à administração, ao Executivo. Qual é esse poder? O congresso diz que não vai emendar nenhum tratado negociado pelo Presidente. Entrega o poder de emendar. Diz que não vai fazê-lo. Mas vocês sabem também que uma vez que se entrega um poder geralmente se quer algo de volta. E o que quer o congresso de volta? O que eles fazem é dar uma lista de instruções para o Presidente, para a administração negociar. E essas instruções indicam os objetivos, os princípios do negócio. É como uma agenda para negociar um marco, uma moldura. Mas ela não determina os detalhes, como os bancos do Rio, para guiar as negociações. E essas instruções vão ser de muito interesse para o Brasil, porque tratam de direitos laborais, meio ambiente, subsídios agrícolas, *antidumping*.

Obviamente, a legislação brasileira é completamente distinta, não tem *fast track*, mas não seria mal este congresso pensar em formar sua própria agenda. Quais os conflitos que deve

desfazer para chegar a certo tipo de agenda de negociação, a exemplo do que faz o Congresso dos Estados Unidos? Um bom debate, pelo menos.

A pergunta é óbvia: quem vai determinar o conteúdo do *fast track* ao Congresso? Quem vai determinar que deve ser, realmente, aprovado em primeiro lugar. Notei vários aspectos importantes que vão determinar isso. Talvez o mais simples seja o equilíbrio entre republicanos e democratas no Congresso dos Estados Unidos. Os democratas, geralmente, querem instruções mais precisas, querem ser mais restritivos sobre o Poder Executivo. Não é surpresa, neste momento, que os democratas que fazem oposição ao Presidente dos Estados Unidos queiram dar instruções muito mais claras e determinantes. Os republicanos são mais inclinados ao *fast track* chamado limpo, ou seja, o que transfere ao Presidente a capacidade de negociar sem muitas restrições.

Na verdade, não se trata pura e simplesmente da relação entre republicanos e democratas. Se fosse assim, o *fast track* já teria sido aprovado pela Câmara, onde são feitos os debates mais importantes e onde há maioria republicana. Mais importante é a natureza do distrito eleitoral dos congressistas.

Nas últimas três ou quatro semanas falei com, mais ou menos, vinte congressistas norte-americanos sobre ALCA e *fast track*. E todos, quando perguntados se vão votar pelo prosseguimento ou não das negociações, respondem dando detalhes sobre os seus distritos.

Vou citar vários exemplos interessantes: um congressista republicano extremamente conservador sempre foi a favor do livre-comércio, mas disse que vai votar contrariamente ao *fast track*. Por quê? É de Indiana, distrito onde há fábricas de aço e sindicatos muito importantes. Se votar a favor do *fast track*, simplesmente não vai ganhar as eleições.

Outro republicano, que está na Câmara há vinte anos e tem posição muito importante agora, sempre votou a favor do comércio livre, do NAFTA e do *fast track* de Clinton. É de um distrito que fabrica produtos têxteis e no qual há alto grau de desemprego. Disse que, se a economia dos Estados Unidos não melhorar rapidamente, não vai votar a favor do *fast track*.

Falei com um democrata progressista muito amigo dos sindicatos. Disse que vai votar a favor do *fast track* de qualquer maneira porque o Aeroporto Kennedy está localizado no seu distrito eleitoral e gera muitos empregos, tendo em vista o grande volume de importação e de exportação.

Então, temos de conhecer detalhadamente o distrito de cada congressista que votará *sim*. Isso é muito importante para definir a votação e o conteúdo do *fast track*. Em segundo lugar, está a força do Presidente norte-americano. Que investimento vai fazer para a promoção do *fast track*? Quanto capital político vai gastar? A prioridade ao *fast track* depende do calendário, do programa e da agenda do Presidente Bush.

Neste momento, o Presidente George Bush tem mais poder do que nunca. Tem aprovação de 90%. O que quiser pode conseguir. No entanto, há mais coisas em sua mesa agora do que jamais houve e que devem ser selecionadas. Depende de muitos fatores a seleção do *fast track* como prioridade.

Vou mencionar outros três pontos e, depois, terminar com algumas sugestões. Em relação à economia norte-americana, esta é a pior época para a votação do *fast track*. Chega de ser muito conservador e protecionista quando a economia está mal. Os Estados Unidos querem proteger o que possuem; têm medo do futuro incerto. Então, se melhorar a economia, vai ser mais fácil aprovar o *fast track*.

Vai ser talvez uma surpresa a economia mexicana. Por quê? Porque, no início, o NAFTA tinha má reputação nos Estados Unidos, era muito impopular. E o resto do Hemisfério, quando pensa em ALCA, imagina ser a extensão do NAFTA. Se ele é um fracasso, por que o povo americano vai querer estendê-lo? Quando a economia mexicana está bem, quando está importando dos americanos – e lembro que o México é nosso segundo sócio comercial –, quando há muita atividade econômica no país, é mais fácil proceder a outros tratados comerciais.

É muito importante a economia brasileira porque nela se mira o resto da América Latina, fora o México. Ela pode ser atrativa para os Estados Unidos no que diz respeito ao comércio. O MERCOSUL abrange 70% ou mais da economia da América do Sul. Se o Brasil tem economia estancada, será bem menos atrativo do que se tivesse economia dinâmica.

Se as três economias – México, Estados Unidos e Brasil – estivessem numa situação dinâmica, crescendo rapidamente, seria muito mais fácil aprovar o *fast track*. Superado o problema do NAFTA, retornará a atração pelo Brasil e muito menos protecionismo haverá nos Estados Unidos.

Tenho duas conclusões: dados os vários fatores de que falei, ou seja, falta de estratégia final, falta de consenso central, multiplicidade de atores e de fatores nas decisões do comércio, o Brasil tem mais espaço para negociar e influenciar negociadores e Congresso dos Estados Unidos. Nesse sentido, não é recomendável fixar objetivos abstratos, mas metas possíveis e prováveis. Tem de saber onde pode conseguir resultados e não negociar somente princípios.

As negociações não são feitas somente entre os negociadores. Há muitos atores no sistema. Devem trabalhar negociadores, diplomatas, políticos, empresários brasileiros, que podem negociar com o Congresso, com os empresários e com os Governadores dos Estados Unidos. É uma campanha que deve ser feita antes de se chegar à mesa de negociações, sem o que é impossível obter bons resultados.

Muito obrigado, Sr. Vice-Presidente da República, Marco Maciel.

MARCO MACIEL – Tenho a satisfação de conceder a palavra ao Embaixador Méntor Villagómez Merino para a sua exposição.

MÉNTOR VILLAGÓMEZ MERINO (*Exposição em espanhol.*) – Muito obrigado, Sr. Coordenador. Quero aproveitar a oportunidade para agradecer também à Câmara dos Deputados e a seu presidente, Deputado Aécio Neves, assim como ao Deputado Marcos Cintra, coordenador deste evento, pelo convite que me foi feito, o qual tive a oportunidade de poder repartir com os senhores, com o Sr. Vice-Presidente e demais autoridades.

Creio, esta é uma das melhores formas de expressar o conteúdo do princípio que tem o processo de criação da Área de Livre-Comércio, que é precisamente a participação da sociedade civil. Então, estou muito contente de me encontrar aqui com todos os senhores.

Meu país, o Equador, assumiu a presidência do comitê de negociação comercial da ALCA, do processo de inovação, até 7 de abril, até o término da reunião ministerial de Buenos Aires. Ao assumir a presidência, tenho a obrigação de ter uma dupla participação neste processo. Uma seria como Presidente do Comitê de Negociações Comerciais, que, sendo o organismo executivo do processo, deve executar sua função para o cumprimento dos objetivos estabelecidos e chegar, então, a cumprir o que foi acordado pelos trinta e quatro países que estão negociando a ALCA.

Como presidentes, somos, então, impulsionadores desse processo. Precisamos ter um equilíbrio adequado de como caminha o mesmo nos diferentes grupos de negociação. Mais do que isso, mais do que presidentes desse processo, gostaríamos de ser também coordenadores da posição dos trinta e quatro países que participam na ALCA, para que todos eventualmente possam fazer com que sua voz seja escutada de forma clara, que todos tenham uma participação equitativa; do contrário – já escutamos isso ao longo dos dois dias deste seminário realizado em Brasília –, não será um bom acordo, e não sendo um bom acordo, não chegará a ser constituída a ALCA como tal ou, se for assinado, talvez o acordo não seja ratificado pelos Paramentos, que são a expressão soberana dos povos.

Como país membro, seria outro papel, parte das negociações, as responsabilidades do meu país são outras. Como todo Estado que faz parte do processo, a responsabilidade principal é velar pelos interesses comerciais do Equador. É isso que precisamos fazer. Participamos do processo da ALCA, participamos do processo de integração da comunidade andina e o fazemos com uma só voz, como exemplo do estado avançado de integração que adquiriu essa sub-região, à qual pertencemos com muito entusiasmo.

Por essa razão, vemos também com grande interesse o andamento das negociações da comunidade andina com o MERCOSUL para tratar de consolidar, no prazo mais breve possível, uma posição muito mais estruturada e firme que nos permita melhor competir com os países do norte.

Dito isso, quero fazer algumas reflexões de caráter geral com relação à validade da abertura e da liberalização dos mercados, tanto dentro do processo da ALCA como dentro das negociações da Organização Mundial do Comércio. Na verdade, quero fazer uma avaliação da recente experiência que tivemos na região latino-americana com a perspectiva de um país pequeno, como o Equador, por exemplo, que está tentando mudar a sua estratégia tradicional de desenvolvimento.

O Equador efetivamente está colocando em prática um esquema de maior abertura e liberalização, que, entretanto, não deveria significar o abandono de uma adequada vigilância estatal sobre as condições de funcionamento dos mercados e da concorrência.

A recente experiência nos demonstrou que um lugar comum das novas relações econômicas internacionais e de todas as possibilidades para o desenvolvimento futuro é uma maior integração das economias em desenvolvimento com os mercados internacionais. A liberalização dos mercados ofereceu possibilidades de crescimento para os países – falo de novos investimentos e transferência de tecnologia –, o que dinamizou as economias nacionais, sobretudo pelo seu estímulo em termos de novas exportações. Mas está bastante claro que a coerência e a consistência na aplicação das políticas de regulação macroeconômica, que são, por sua vez, os determinantes essenciais do desempenho econômico, são absolutamente importantes.

Os países que mais exportam são aqueles que mais crescem. Exemplos estão em algumas nações da Ásia e aqui, na América Latina, o Chile é outro exemplo que confirma isso.

A América Latina – precisamos reconhecer isso –, pelo menos até o final dos anos oitenta, era uma das zonas mais voláteis do mundo. A taxa de câmbio, a inflação e o investimento propiciavam a formação de expectativas um pouco distorcidas por parte dos agentes em um marco de modelos que incentivaram políticas anticompetitivas. A falta de estabilidade nos mercados cambiais, especialmente em regimes movidos por interesses

particulares, produziram uma falta de confiança nas políticas públicas, o que produziu, ao mesmo tempo, consequências negativas para a sociedade e para suas perspectivas de mudança.

Foram privilegiados unicamente alguns setores, tendo em vista as opções dos consumidores e a melhor utilização dos recursos, até que foi empreendida, finalmente, na difícil tarefa de mudança, uma opção que resgatava a importância dos mercados para a estabilidade macroeconômica e a modernização, tudo isso dentro do conceito dessa nova economia, onde vimos um progresso inusitado das telecomunicações, da tecnologia, da informação e também uma análise macroeconômica do crescimento e uma análise microeconômica da concorrência.

Com a nova economia, vimos um mercado mais transparente, com um intercâmbio sem fricção, ou seja, o mercado puro da teoria econômica. Então, abria-se uma superposição dos mercados às hierarquias. O comércio e as empresas seriam, conseqüentemente, afetados, e isso poderia mudar a esfera real e financeira. Não obstante, a liberalização dos mercados – e isso foi dito aqui várias vezes – não supõe, de nenhuma forma, o jogo livre da oferta e demanda. Temos várias condições, sobretudo na área da abertura comercial, que deveriam ser consideradas dentro desse marco multilateral ou regional ampliado.

De qualquer forma, a abertura apareceu com maior força na América Latina durante os anos noventa. No final da década de noventa, foi confirmado que a consistência na aplicação de um modelo menos intervencionista, apoiado pela regulação do mercado aberto para o exterior, permitia modular as tendências, o que não foi possível com o modelo anterior.

Talvez o que foi mostrado seja um pouco simplista quando falamos da realidade latino-americana, mas essa década demonstrou que os países que se integraram a esse contexto são aqueles que enfrentaram com maior facilidade os desajustes conjunturais.

A maior integração e o livre-comércio serão definitivamente, nos próximos anos, as variáveis que determinarão as tendências para o desenvolvimento e mudarão drasticamente a estrutura do mercado comum. Os regimes com uma maior abertura são, em termos de bem-estar, superiores aos regimes comerciais restritos e protecionistas.

Entretanto, há condições que têm que ser levadas em consideração: a consistência e a credibilidade das políticas públicas e limites definidos para a administração do Estado, assim como a atitude que revelam as firmas nacionais, atores claros nesse novo ambiente.

Por outro lado, em relação ao que aconteceu nos últimos anos, é muito verdadeira a informação de que, sem condições macroeconômicas corretas, essa tentativa de abertura poderá fracassar.

Então, a aplicação de restrições ao livre-comércio e o incremento da proteção estiveram associados aos resultados de uma macroeconomia deficiente. São aplicados a economias caracterizadas por déficit fiscal insustentável, com alto endividamento e falta de ajuste na conta corrente, o que aumenta as tensões inflacionárias.

Isso não quer dizer que, diante desses desequilíbrios internos, os países deverão favorecer o isolamento. Na prática, se definirmos com clareza os objetivos de curto e longo prazos e tivermos uma consistência para operar a política econômica, a abertura pode oferecer benefícios progressivos. E isso, ao longo do tempo, poderá ser alcançado plenamente.

A globalização é um processo complexo que varia ao longo do tempo, que afeta vários setores da produção de um país e pode mudar os entornos nacionais de diferentes maneiras. O denominado triângulo da perfeita compatibilidade, ou seja, taxa de câmbio estável, fluxos

normais de capitais e políticas monetárias autônomas, é uma ficção. E a crescente competição entre empresas e agentes econômicos é, hoje em dia, o denominador comum.

Diante dessa nova realidade internacional e das disparidades constatadas, fechar essa lacuna com os países mais desenvolvidos requer não somente políticas macroeconômicas de aberturas adequadas, mas também políticas de desenvolvimento produtivo, para incluir políticas horizontais que apoiem a competitividade sistêmica do ambiente – infra-estrutura, mercados de fatores, promoção, etc. –, além de políticas microeconômicas que modifiquem diretamente as operações das empresas, principalmente a utilização de melhores tecnologias.

Então, uma maior competitividade depende do desempenho macroeconômico. Mas isso é apenas parte da problemática. A contribuição da parte microeconômica também é fundamental, como também é fundamental uma atitude de abertura dos grandes países diante do atraso relativo da maioria.

O conceito de globalização, que, em geral, está inscrito nessa análise das tendências do comércio, deve ser mais preciso. Então, diante dessas simplificações, porque ele é entendido como um processo de integração dos sistemas produtivos, comerciais, financeiros e de informação, precisamos redefinir esse conceito em uma escala internacional, considerando os laços entre a economia e o poder de outros Estados e das empresas multinacionais. É o sistema anterior juntamente com esse sistema internacional de relações produtivas, através dos fluxos monetários e de investimento em espaços ampliados.

Agora, vou resumir um pouco devido à restrição do tempo. Por favor, Sr. Presidente, avise-me se eu estiver passando do tempo.

Um tema fundamental que eu gostaria de comentar com os senhores é que, nas negociações do processo de construção da ALCA, do livre-comércio nas Américas, um fator absolutamente importante que precisa ser definido é aquele que se refere à necessidade da existência de um regime de tratamento especial e preferencial para os países menos desenvolvidos.

O livre-comércio é um instrumento para o desenvolvimento, e temos que adotar as normas que apoiem a sua vigência hemisférica no marco da equidade possível e também de uma estabilidade e transparência. Estamos falando de um processo de negociação de que participam trinta e quatro economias com diferentes níveis de desenvolvimento e, inclusive, tamanho. Então, as disparidades – isso já foi mencionado neste seminário – são enormes. E sempre, desde o começo do processo, em 1994, no encontro de Miami, falamos que é preciso haver um tratamento especial e preferencial para atender os diferentes graus de desenvolvimento das economias. Mas somente na última reunião do Comitê de Negociações Comerciais, nos dias 26 e 28 de setembro, na cidade de Manágua, na Nicarágua, somente nessa ocasião conseguimos concretizar o que até agora tinha sido tratado somente como um *slogan*, quase um *slogan* de promoção.

Então, mantínhamos essa tese repetidamente, mas somente na Nicarágua conseguimos concretizar esse tratamento especial diferenciado, que teve sete pautas de comportamento, aprovadas na ocasião, e todos os núcleos de negociação deverão ter isso presente daqui por diante.

Isso não completa o panorama das aspirações que nós, os países menores, temos dentro desse processo. Mas é pelo menos o primeiro passo, e vamos continuar aperfeiçoando isso para o futuro.

Outro ponto importante também aprovado na reunião de Manágua é que, em conjunto com o processo de negociação da ALCA e paralelamente deve existir um programa de cooperação hemisférica. Essa foi uma proposta apresentada pelo meu país na reunião do Comitê de Negociações, em janeiro, ratificada posteriormente pelo Conselheiro do Equador na reunião ministerial de Buenos Aires e na reunião de Québec.

O Presidente do Equador repetiu uma vez mais que se queremos que os eventuais benefícios derivados do processo da ALCA sejam aproveitados de uma forma similar por todos os países, é necessária a existência desse programa de cooperação hemisférica.

O programa já foi aprovado como uma necessidade, mas ainda não foi determinado o seu conteúdo. Essa será nossa próxima luta.

Para terminar, gostaria de fazer duas reflexões com relação ao processo de negociações. A globalização está associada ao livre-comércio, às novas tecnologias, aos fluxos de capitais e ao investimento, mas isso não reflete o essencial. O mundo moderno está vinculado por intermédio da troca de idéias, da troca de informações e de aspirações de todas as nações, e a visão de conjunto, que mencionei anteriormente, envolveria a consideração das aspirações de todos os atores desse novo esquema internacional.

Os países em desenvolvimento têm um papel de primeira linha nessas mudanças para o futuro. A liberalização do comércio é um meio para alcançar altos e transcendentais objetivos em um mundo que, infelizmente, relativizou grande parte dos valores tradicionais.

Obrigado, Sr. Presidente.

MARCO MACIEL – Concedo a palavra à Sra. Vera Thorstensen.

VERA THORSTENSEN – Obrigada, Sr. Coordenador. Parabeno a Câmara dos Deputados pela iniciativa de promover este evento, do qual participo na qualidade de acadêmica, de professora. Serei muito direta, didática e franca.

O trabalho que me foi solicitado refere-se à avaliação final deste seminário. Tenho acompanhado as exposições e os debates desde as primeiras horas de ontem até o momento. A primeira impressão é complexa. Os expositores do governo mostraram o que está acontecendo na negociação da ALCA; os convidados estrangeiros mostraram os problemas e alguns dados favoráveis; e todos os Deputados e sindicalistas fizeram avaliações extremamente negativas. Disseram que qualquer integração do Brasil com a ALCA implica desemprego e quebra de empresas, acusando o governo de incompetente por fazer valer os seus interesses.

A meu ver, essa impressão está bastante longe da verdade. E por que ela foi transmitida ao Plenário? Na minha avaliação, falta muita informação sobre a inserção do Brasil no comércio internacional. A idéia de que os Estados Unidos são vilões e de que a Comunidade Européia é *boazinha* também precisa ser discutida. Os dois querem criar zona de livre-comércio com o Brasil e com o MERCOSUL. E são negociadores.

Talvez o que esteja provocando má impressão em relação a este seminário seja o fato de que se enfocou apenas um dos fóruns de negociação do Brasil. Na minha avaliação, Deputado Marcos Cintra, os próximos seminários não devem avaliar apenas um acordo de integração, mas todos os grandes fóruns em que o Brasil está negociando.

Digo isso porque, no momento em que nós analisarmos as propostas e o posicionamento do Brasil no MERCOSUL e em cada um dos fóruns, vamos verificar que há ganhos e perdas. E só nesse cenário é que ficam claros os interesses do Brasil: o que vai ganhar e o que vai perder.

Analisar somente a ALCA poderá trazer problemas. E este seminário mostrou claramente que há desinformação e que o enfoque está sendo malfeito.

Vamos à avaliação horizontal das três grandes negociações internacionais do Brasil. Esclareço, inicialmente, que são mais de dez negociações. Estou enfocando apenas as negociações do Brasil com a ALCA, a OMC – essa é fundamental porque nova rodada está prestes a acontecer – e a Comunidade Européia.

É interessante o quadro de referências. Se é verdade que o Brasil está negociando com a OMC, perante os seus 142 membros e os dois novos integrantes – China e Taipé chinesa –, não é o que ocorre na ALCA e na Comunidade Européia, com os quais negocia na qualidade de representante do MERCOSUL. E o mais interessante é que, na ALCA, os negociadores do Norte querem a dissolução do MERCOSUL, e a Comunidade Européia, muito pelo contrário, quer fortalecê-lo cada vez mais.

Na análise horizontal dos grandes temas de negociação, citamos o chamado acesso a mercados, que inclui tarifas, cotas e procedimentos aduaneiros. Portanto, ganhamos num aspecto e perdemos noutro. É importante, por isso, a negociação global de todos os acordos.

A experiência indica que, a cada rodada, as tarifas chamadas consolidadas, os tetos, diminuem de 30% a 35%. O que acontece na negociação regional? Por exemplo, na ALCA ou no MERCOSUL? As tarifas devem ser reduzidas em 100%. Quando se fala de acesso a mercados, de um lado ganhamos menos, do lado regional ganhamos muito mais. Temos que abrir muitos mais nossos mercados.

Quando passamos para o segundo pacote de negociação, as chamadas regras do comércio internacional, o que descobrimos? Tanto os Estados Unidos quanto a Comunidade Européia estão demonstrando falta de flexibilidade porque preferem negociar regras na OMC ou em fórum multilateral. Por quê? Fica difícil negociar com o Brasil, por exemplo, o regulamento de *dumping* ou os subsídios às exportações sem a participação de outros parceiros importantes, ou seja, Comunidade Européia e Japão.

Repito: se na área de acesso a mercados ganhamos menos na OMC e mais nos acordos regionais, no que se refere às regras do comércio internacional o quadro está invertido: precisamos cada vez mais da OMC, para que as regras sejam definidas como nós queremos.

O terceiro grande pacote da negociação engloba os chamados “novos temas”. Trata-se de investimentos, concorrência e cláusulas ambientais e trabalhistas, discutidas hoje pela manhã.

Nesse caso, acontece o inverso. O que os grandes parceiros – Comunidade Européia e Estados Unidos – estão tentando fazer? Discutir sistemas na OMC, mas enfrentam grandes dificuldades. Resolveram, então, forçar a negociação regional. Portanto, nós vamos dizer que sentimos muito e que o nosso limite é multilateral: OMC e nada mais do que OMC.

Em resumo – não vou entrar em detalhes –, dependendo do fórum de negociação, ganhamos mais ou ganhamos menos. E precisamos dos três fóruns de negociação para fazer o balanço de ganhos e de perdas. É a minha avaliação geral da inserção do Brasil, ou seja, nunca isoladamente, sempre num quadro geral.

Concluindo, é preciso levar em consideração a importância das negociações do Brasil com a ALCA e do MERCOSUL com a Comunidade Européia, que representam simplesmente 75% das exportações e importações brasileiras.

Outro ponto importante é o papel da OMC nesse contexto, não só porque vai permitir o nivelamento de ganhos e de perdas, mas também porque vai definir o quadro de referência das negociações.

E fico bastante preocupada quando leio nos jornais, com bastante frequência, afirmações do tipo: “A OMC é um clube de ricos. Está na hora de o Brasil se desvincular dela”; “O tribunal da OMC só faz o Brasil perder os casos porque os países ricos mandam”.

Tais afirmações são, no mínimo, levianas. O que acontece no mundo real? As pessoas que as fazem, a meu ver, não têm qualificação para analisar o comércio internacional, mas se consideram especialistas no assunto apesar de nunca terem sido convidadas a expor suas idéias em painéis da OMC. Dizem ainda: “O Brasil está perdendo 80% dos casos”. Colegas meus economistas alegam que o país deve sair da OMC, que é um clube de ricos, porque está perdendo os painéis.

Fiz levantamento sobre o assunto e obtive os seguintes dados: desde 1995, o Brasil participa de vinte e um casos, dos quais é demandante em catorze. E, atenção: em dez deles, briga com países desenvolvidos; em quatro, briga com países em desenvolvimento. O país está sendo questionado em cinco casos por países desenvolvidos e em dois por países em desenvolvimento. Já foram encerrados treze casos. Em onze deles, ou seja, em 85% dos casos os resultados foram altamente positivos para o Brasil.

Nos casos em que não conseguimos ganhar totalmente, obtivemos razoável sucesso. Eles são conhecidos e nos permitiram ganhos substanciais, a exemplo das questões envolvendo a EMBRAER e os frangos. Nesta última, conseguimos que a Comunidade Européia mudasse a administração de cotas.

A afirmação de que o Brasil está perdendo muitos casos é irresponsável. E a tese de que deve sair da OMC porque é um clube de ricos também não tem o menor fundamento.

Gostaria também de quebrar alguns mitos que ouvi nesta sala ontem e hoje. Muitos afirmaram que os Estados Unidos são vilões e que a Comunidade Européia é boa parceira. Nada contra. Quanto mais acordos regionais o Brasil firmar, melhor.

Falou-se muito que, se o Brasil não quiser, não existe ALCA. E, realmente, o país tem o direito de não querer participar dela. Se não quiser, os Estados Unidos deixarão de fazer acordos bilaterais com os outros países da América Latina, considerando o interesse que eles têm em negociar com os norte-americanos? O Brasil pode sobreviver exportando para os Estados Unidos com restrições *antidumping*, enquanto os outros países da América do Sul exportam sem restrição alguma? Neste momento em que exportar passou a ser atividade vital para o país, é possível adotar essa atitude isolacionista?

Em relação à Comunidade Européia, é claro que oferece excelente mercado e grandes vantagens, mas também está interessada no nosso mercado. Só que a sua prioridade é comerciar com a Europa Central e a do Leste. Pergunto: a Comunidade Européia fará algum acordo com o Brasil se a ALCA não existir? As suas exportações para o MERCOSUL representam vinte bilhões de dólares. Se os Estados Unidos, por exemplo, começarem a exportar sem tarifas, vão dominar mercado que antes era da Comunidade Européia.

Então tenho duas perguntas: existirá a ALCA sem o Brasil? A Comunidade assinará o acordo se não existir a ALCA? São perguntas que temos que debater.

Outro problema também é achar que os Estados Unidos são os culpados de todos os nossos grandes dilemas, dos nossos problemas. De novo, nenhum acordo regional vai resolver

os problemas internos do Brasil. Os acordos regionais realmente facilitam o comércio, proporcionam aumento da competitividade, e esses são aspectos importantes para o país. Agora, os acordos, na verdade, forçam a que as reformas internas se façam, não tenho a menor dúvida. A reforma tributária, sobre o que tanto se falou ontem, as reformas de infra-estrutura e outras vão ter que ser forçosamente realizadas, porque realmente é impossível fazer a integração sem essas reformas.

Outro mito que escutei ontem e hoje é que o Brasil deveria ficar isolado, sozinho, fechar fronteiras e tentar reerguer sua economia sozinho. Como digo, senhores, o mundo hoje está retalhado por 250 acordos regionais. Pergunto: como o Brasil pode ficar sozinho, isolado, sem fazer acordos regionais?

Ontem a imagem que me passou pela cabeça foi a de que uma possibilidade seria recortar o mapa do Brasil – não sei se leram o livro *Jangada de Pedra*, do Saramago – levá-lo pelo Oceano Atlântico para o Oceano Índico, provavelmente, e fazer acordo com Índia, Paquistão e, por que não, com o Afeganistão, o que em outras palavras foi o que se sugeriu ontem nesta sala. Simplesmente somos americanos, pertencemos ao Continente Americano.

Outro argumento que escutei muito e que é melhor de novo desmistificar foi o de que os acordos internacionais acabam com a soberania do país. Como tenho escutado esse argumento há bastante tempo, fui às fontes, desde os problemas da soberania dos príncipes até chegar ao momento atual, e cheguei à conclusão de que se está fazendo grande confusão entre dois conceitos que são subjacentes ao conceito de soberania, que são: o da independência de um país em fazer ou não o acordo e o de autonomia para fazer política econômica.

Senhores, temos o Banco Mundial, o FMI e uma série de tratados internacionais que nos impedem de fazer aquilo que queremos. Então, sinto muito. Pertencemos ao mundo, e o mundo está cada vez mais definindo regras. Quer dizer, já perdemos a autonomia para fazer o que queremos há muito tempo.

Em síntese, volto a dizer, o problema é de enfoque. Não se pode discutir a ALCA sozinha. Temos que discutir o Brasil frente a todas essas grandes negociações da OMC, da ALCA e da Comunidade Européia, num total de dez.

A grande sensação que temos é a de que o Brasil é incompetente para se fazer ouvir, para fazer boas negociações e para colocar na mesa os seus interesses. Não tenho a menor dúvida de que os outros parceiros querem o nosso mercado, e é com o poder deste mercado que vamos à mesa de negociação dizer: sem tais e tais pontos não teremos acordo. O importante é perder o medo de país pequeno ou pobre, que já não somos mais, para sermos os grandes negociadores do mercado internacional. Foi isso o que faltou nas palestras de ontem e de hoje.

Muito obrigado.

MARCO MACIEL – Concedo a palavra ao primeiro debatedor, o Deputado Federal Delfim Netto.

DELFIN NETTO – Sr. Coordenador, Srs. Membros da Mesa, minhas senhoras e meus senhores, estou um pouco intimidado, porque vou ter que usar sete minutos para tentar resumir sessenta minutos de excelentes palestras, todas elas muito boas e esclarecedoras. Fico feliz por ter sido salvo, porque esta é a primeira vez que compareço ao seminário, de forma que fui poupado das coisas que a professora relatou. Ela tem toda razão. É preciso que enquadremos as negociações de forma absolutamente geral.

Gostaria de começar, na verdade, do mais geral para o menos geral. O Embaixador Merino abordou uma questão fundamental, sobre como o Parlamento e a sociedade civil participam dessas negociações, de que forma isso acontece. No caso brasileiro – e agora me referindo a quem sabe das coisas e conhece o Brasil cuidadosamente –, o *fast track* já foi concedido na Constituição para o Presidente. Aqui a coisa é muito mais rápida, o que, na verdade, colocou a sociedade fora do processo. Podemos supor até que o governo represente a sociedade. É uma coisa duvidosa. Mas de qualquer forma é possível se aceitar essa proposta.

Quero apontar as diferenças de visão. O Embaixador se referiu ao famoso triângulo formado pela combinação de política de câmbio fixo, independência de política monetária e liberdade de movimento de capitais como um triângulo de concorrência perfeita, de compatibilidade. Eu o conheço como triângulo maldito. E não só eu, mas também todas as pessoas que sofreram os efeitos da acumulação dessas políticas – e o Brasil foi, particularmente, vítima delas até há bem pouco tempo – reconhecem que esses modelos de política precisam ser relativizados.

É evidente que a liberdade de comércio é muito importante e também que os economistas contrabandeiam como ciência econômica boa parte do que falam. E nisso a professora tem alguma razão. O máximo que os economistas podem provar, realmente, é que algum comércio é melhor do que nenhum comércio, e chega, terminou, não há mais nenhum outro teorema a demonstrar.

O Embaixador levantou uma questão importantíssima sobre a hipótese de que, quando todos estão dispostos a abrir simetricamente seus mercados, quando todos participam deste espírito de aventura, certamente o nível de qualidade da vida no mundo deve se elevar, o nível de distribuição de capitais deve melhorar, mas é uma visão quase romântica.

O que me pareceu muito interessante também foi a exposição do Sr. Peter, que falou sobre duas ou três questões absolutamente fundamentais, e eu, que conheço sua franqueza há trinta anos, fiquei na maior alegria ao ver como ele abordou essas questões. É um fato que difere, que distingue o Brasil dos Estados Unidos.

Vejam o que ele disse: “Não estamos concedendo *fast track* para o Presidente” – e eu disse que aqui já foi concedido, por definição –, “porque é preciso ouvir os distritos; é preciso ouvir o que as pessoas pensam; é preciso proteger o eleitor”. Ele levantou a questão de que a reforma política é uma das coisas mais fundamentais nesse processo. Eu não estava achando que ele tinha razão, mas agora já quase fui convencido. No Brasil não há defesa exatamente porque não há representação distrital. Então, fica uma coisa geral.

Eu me lembro de que quando estávamos discutindo a modernização dos portos, o que era uma necessidade absoluta, não havia ninguém contra, mas ninguém votava a favor. E eu fui analisar por quê. Um homem aqui, um homem brilhante, o ex-Governador Mário Covas, eleito por Santos, no porto, tinha a obrigação de defender os seus constituintes. Nós, que éramos eleitos no Planalto, tínhamos a obrigação de combatê-lo, porque queríamos exportar; ele queria dar os benefícios para o porto. A única forma de conciliar esses interesses é através da eleição distrital. Por que todos os deputados paulistas não tinham a coragem de votar contra? Porque cada um tinha trezentos votos em Santos e imaginava o seguinte: “Se eu votar para modernizar o Porto de Santos, perderei aqueles trezentos votos que recebi no porto”. Isso demonstra que é realmente preciso compatibilizar essa estrutura de representação com o que está acontecendo no mundo, para que o país manifeste seus verdadeiros interesses.

Isso me remete, finalmente, para a magnífica exposição do Embaixador Graça Lima. Fundamentalmente, não se pensou nessa evolução de forma permanente. Quem pensou de fato o que vai ser o Brasil daqui a vinte e cinco ou trinta anos, depois de nos integrarmos a esse processo? Um país que tem mercado interno grande, que tem possibilidade de ter papel importante no comércio internacional e que precisa pensar seu futuro, não pode simplesmente entregar esse futuro ao que os economistas imaginam ser o melhor. Quem tem de decidir isso é realmente a sociedade, e ela só pode fazê-lo, como disse a professora, com informação.

É preciso implementar essa idéia do Presidente Aécio Neves de trazer a sociedade civil para dentro do Congresso Nacional e abordar os temas abertamente. Vamos discutir esse problema, porque dele vai depender a solução do Brasil nos próximos vinte e cinco ou trinta anos, ou muito mais. Essas coisas não têm volta. Depois que começam, têm o seu curso próprio. É realmente uma mudança importante no papel do Congresso Nacional.

Uma outra coisa que me parece faltou na exposição foi a agenda interna. Podemos entrar num processo como esse, da forma em que estamos? Somos um país que ficou quatro anos e meio com o câmbio sobrevalorizado; que continua com a maior taxa de juros real do mundo; que não tem crédito; que destruiu seu sistema financeiro; que costumava ter 70% de crédito em relação ao PIB e tem 30% hoje; que destruiu seu mercado de capitais, com um imposto inteiramente absurdo, como a CPMF, e transferiu esse mercado para os Estados Unidos; e que não tem financiamento de longo prazo. Pergunto: como este país vai fazer seu desenvolvimento? É preciso realmente que, junto com esses fatos importantíssimos apresentados nesta mesa, pensemos a agenda interna. E agora não é porque quero bajular o Vice-Presidente da República, mas vou incluir na minha agenda a reforma política.

Muito obrigado.

MARCO MACIEL – Concedo a palavra ao próximo debatedor, o jornalista Luiz Nassif.

LUIZ NASSIF – Sr. Coordenador, Vice-Presidente Marco Maciel, em nome de quem saúdo os demais, gostaria de agradecer o convite a mim formulado e parabenizar o Presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves, e o Deputado Marcos Cintra, porque tirar o tema ALCA dos gabinetes fechados e trazê-lo a lume é o ponto central da definição de um novo modelo de pensamento nacional.

No Brasil, avançamos na modernização em alguns pontos, mas há um para o qual até hoje não se conseguiu criar uma cultura adequada, qual seja o de um planejamento estratégico que considere o país como uma realidade complexa e pegue todos os agentes que participam de determinadas decisões para juntá-los na mesma mesa e discutir o chamado interesse nacional.

É uma barbaridade o que existe de gente falando sobre interesse nacional. O sujeito da PUC diz: “Quem é a favor de política industrial é contra o interesse nacional”. O da FIESP diz: “Quem é contra a política industrial é contra o interesse nacional”. Na verdade, há falta de visão clara de futuro dentro de um planejamento estratégico que defina o que é o Brasil, para onde vai e qual o papel de cada agente.

Temos uma dificuldade enorme de tratar de temas complexos. Isso é uma fraqueza, talvez um dos pesos principais do subdesenvolvimento brasileiro e uma das explicações maiores para o nosso subdesenvolvimento.

O que se tem em qualquer tema complexo que demanda muitas pontas? Tem-se, de um lado, alienação da maior parte dos interessados, inclusive daqueles que são diretamente

envolvidos pela história, e, de outro, uma visão especialista muito parcial de pessoas que se outorgam o conhecimento um pouco mais amplo do processo e acham que sabem representar os interesses daqueles que são afetados na ponta. Com essa questão de departamento estanque, cada departamento querendo discutir um lado da questão, não se consegue formular diagnósticos mais complexos e ser objetivo.

O Dr. Peter chocou-me profundamente, porque, em um local como este, traz um conjunto de observações de bom senso e de pragmatismo que espanta nas discussões que temos em geral sobre temas complexos. Ele pegou uma realidade em que há pessoas e interesses e define o que é, digamos, um congresso americano. Isso demanda da nossa parte um conjunto de estratégias amplas para atacar em várias frentes, mas esse hábito não temos. Não temos o pragmatismo da busca de resultados, não temos o pragmatismo de discutir caso a caso e não temos a paciência da minúcia. Então, isso torna o país como um todo vítima de um conceitualismo vazio e de fórmulas mágicas.

Acreditamos que o câmbio pode resolver a situação nacional, como foi no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Achemos que, se conseguirmos o equilíbrio fiscal, tudo estará salvo. Ou seja, em todos esses pontos se cria um quê de mágica vazia que acaba substituindo o planejamento, a construção e a consolidação de processos estratégicos para avançar nessas áreas mais complexas.

Quer dizer, quando se fala, por exemplo, em ALCA, o que temos? Do lado do Itamaraty, que são os negociadores, o pessoal que está na linha de frente, temos um profundo desconhecimento sobre o que ocorre no mundo real. Do lado dos empresários, uma profunda alienação em relação às negociações que interferem diretamente neles. Do lado dos trabalhadores, também uma visão conspiratória de tudo o que está acontecendo. Então significa que todos estão errados?

Lembro-me de uma história que me contaram certa feita sobre um advogado no Rio, Bulhões Pedreira, que tratava de questões familiares. Em frente ao escritório desse advogado havia o escritório de outro advogado, Edmundo da Luz Pinto, um *bon vivant* famoso no Rio. As famílias iam brigar no escritório de Bulhões Pedreira e, depois, vinham se consolar no de Edmundo da Luz Pinto. Um dia, dois grupos familiares se dirigiram ao Dr. Edmundo e disseram: “Dr. Edmundo, queremos que o senhor diga quem tem razão”. Um lado foi lá e explicou o que estava acontecendo; depois o outro foi e também explicou o que estava acontecendo. Ele disse: “Meus filhos, todos têm razão, é o mundo que está errado”.

No fundo o que acontece nesses processos é que o processo está errado. Não se pode ter um processo de negociação em que há negociadores que não conhecem todos os aspectos ligados à realidade das empresas. Por outro lado, não podem as entidades empresariais não participar desse processo. Então, como não se tem, digamos, essa difusão da informação e o chamamento para que todos participem do processo, via de regra no país parte-se para a teoria conspiratória. Essa teoria conspiratória é típica de quem não consegue entender o processo. Ela pega desde os chamados defensores do fechamento da economia até os chamados neoliberais. Tudo vira conspiratório. Como não conheço o mercado, tudo o que vem do mercado é ruim. Como não conheço formas de coordenação de políticas de governo, toda política de governo é estatizante. Então, com isso, ficamos em um primarismo que impede o avanço de qualquer ação objetiva na busca de resultados.

Essa rodada de negociações da ALCA está entrando na agenda dos jornais, está entrando na agenda da opinião pública. Temos já um seminário grande em São Paulo dessa vez. O que deve vir daqui para a frente, não apenas em relação às negociações comerciais, mas

também em relação à forma de gestão de governo, é a conscientização de que o Brasil é um país muito complexo para ser conduzido por meia dúzia de pessoas.

A nossa diplomacia teve um papel muito relevante como ponta-de-lança da modernização brasileira durante um século. Não estou condenando a diplomacia, estou condenando um processo em que só a diplomacia opine. Por conta, às vezes, dessa posição especialista, no sentido de se dizer: “Eu sou um especialista, logo, sei o que é bom, e quem acha que não é bom é ignorante, porque não participou das reuniões de que participei”. Não se pode ter essa visão. Por outro lado, empresários e trabalhadores não podem ter a posição de que como não são informados sobre o que está acontecendo, também não se inteiram dos fatos e consideram que toda a forma de abertura é perniciosa. A lição que fica é a seguinte: dentro de um país sofisticado como o nosso, as ações têm que ser horizontais, incorporando os diversos agentes. Isso passa por um trabalho político dos mais relevantes.

Quem faz essa coordenação? Se o Itamaraty estiver fechado aqui, as entidades empresariais não se moverem lá e os trabalhadores não se moverem para estudar, nada acontecerá de novo. É preciso haver uma ação política de coordenação – talvez essa ação tenha que partir do Poder Executivo – para a formação de fóruns institucionalizados onde se comece a discutir mais do que o conceitual, o genérico, os princípios.

Como disse, com sua rude franqueza, o Dr. Peter, não podemos tratar só de conceitos; é preciso lidarmos com coisas objetivas. Cada item da pauta de negociação tem pontos objetivos a serem negociados, e, nessas questões, é preciso haver clareza sobre o que é interesse de cada setor e o que é o interesse brasileiro. Esta, portanto, é uma questão muito complexa para ser tratada apenas como conceitual, dizendo que somos a favor da abertura e da defesa disto ou daquilo.

Uma visão mais complexa de país talvez seja o último ponto que está faltando para conseguirmos dar um salto de modernização. Nós não conseguimos avançar em quase nenhuma frente complexa, como as reformas tributária e política, porque com relação a todo tema complexo age-se da seguinte forma: “Isto não é comigo. Isso dá trabalho”.

Por isso, nós nos contentamos sempre com soluções mágicas, achando que uma pessoa, uma política cambial ou um superávit fiscal resolve os nossos problemas. No entanto, nosso país tem uma realidade muito mais complexa do que meras formulações conceituais, que são importantes para a definição de alguns valores, mas não são ferramentas para ação efetiva nem de política comercial nem de política econômica.

Muito obrigado.

MARCO MACIEL – Exmo. Sr. Deputado Federal Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados, a quem saúdo, e, por seu intermédio, a todos os parlamentares aqui presentes ou representados; senhoras e senhores integrantes da Mesa; representante do Ministério das Relações Exteriores, que colaborou com a execução desta iniciativa do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves; senhores participantes do encontro; representantes de instituições governamentais e não-governamentais; representantes da imprensa; senhoras e senhores, desejo fazer algumas rápidas considerações, antes de passar a palavra ao Deputado Tancredo Neves, ou melhor, Aécio Neves, que encerrará este evento.

Chamar V. Exa. de Tancredo Neves, Deputado Aécio Neves, é uma boa lembrança do seu avô, por meio de quem eu o conheci, diga-se de passagem, no século passado, na década de oitenta, quando V. Exa. era recém-nascido.

Antes de passar a palavra ao Deputado Aécio Neves, que encerrará este evento, como disse, farei brevíssimas considerações sobre este encontro e sobre alguns temas que certamente circundam a questão relativa à ALCA.

Em primeiro lugar, elogio a iniciativa da Câmara dos Deputados. Ao Deputado Aécio Neves e aos que coordenaram este encontro, entre os quais enumero os deputados Marcos Cintra e Vilmar Rocha, desejamos dizer o quanto apreciamos o fato de a Câmara dos Deputados ter realizado encontro com tão elevado alcance e de resultados tão positivos, como pude apreender das exposições que ouvi e da participação dos debatedores.

Eu tenho sempre presente que, entre as muitas definições de democracia, uma boa é aquela que diz que a democracia começa no reino das consciências. Isso é fundamental para que nós nos possamos habilitar a um debate sobre questão tão complexa como esta relativa à ALCA.

Esta é uma questão que tem, naturalmente, que permear a consciência de cada um e, mais do que isso, que se converter, depois, numa grande reflexão de toda a sociedade, como se está fazendo, mesmo porque somente quando se raciocinar conjuntamente, como disse certa feita o profeta Isaías, poderemos ter uma visão que seja o sentimento da sociedade e, portanto, o sentimento do próprio governo. Daí por que considero muito importante que estejamos aqui a refletir sobre este tema, criando condições não somente para se estabelecer um debate interno adequado, como também para suprir o governo – leia-se: Poderes Legislativo e Executivo, especialmente – de instrumentos para que bem possa conduzir o tratamento da questão.

Devo também dizer que estamos vivendo tempos de mundialização da economia, tempos irreversíveis. Nesse propósito, gostaria de lembrar a palavra de um ex-Secretário-Geral de um partido comunista italiano que, certa feita, referindo-se à Itália, disse: “Ou nos globalizamos ou seremos globalizados”. Com isso, ele queria dizer, com bastante acerto, a meu ver, que o processo de integração é irreversível. E esse processo, decorre, na minha opinião – posso estar equivocado –, de um grande desenvolvimento científico e tecnológico, sobretudo nas tecnologias do conhecimento e, de modo especial, nas tecnologias da informação.

Considero também positivo o fato de ocorrer esse processo de integração. Espero que globalização venha de fato a rimar com integração; ou seja, que a globalização seja de fato um instrumento que permita adequadamente maior integração da sociedade internacional. Mas que essa integração ocorra de forma correta, como tem preconizado e insistido o Presidente Fernando Henrique Cardoso, não de forma assimétrica; que ela venha a propiciar nesse campo, portanto, uma adequada inserção de todos os países e povos na viabilização de uma comunidade internacional mais eqüitativamente desenvolvida; que ela seja capaz, portanto, de assegurar a todos os povos e a todas as pessoas condições de plena realização. Isso, certamente, é algo que não pode deixar de ser uma de nossas aspirações, porque integra o universo de nossos valores.

O fato de consideramos a globalização algo positivo, graças à crescente integração que – espero – promova entre os povos e nações, não nos pode deixar indiferentes a uma proposta como a da criação da ALCA. Pelo contrário, devemos vê-la como um fato importante, mesmo porque a integração hemisférica é, não podemos deixar de reconhecer, um fato positivo. É lógico que precisamos analisar em que condições essa integração se dará.

É um fato positivo sob o ponto de vista econômico, porque, como sabemos, mais de 50% das nossas exportações se destinam aos mercados americanos. Vou usar deliberadamente o termo no plural para que não se confunda que seja necessariamente para os Estados Unidos.

Refiro-me aos mercados americanos. Mais de 70% das nossas exportações de manufaturados, aquelas de maior valor agregado, também se destinam aos mercados americanos.

Portanto, em tese, a criação da ALCA é um fato que não pode deixar de ser festejado como positivo, evidentemente. Devemos então concorrer para que essa instituição brote e se desenvolva, desde que da maneira correta.

Por isso, penso ser certa a posição do governo brasileiro, quando, desde o primeiro momento, em 1994, resolveu participar das negociações, cujo marco inicial, mencionado há pouco pelo Embaixador Graça Lima, foi a Reunião de Miami, em 1994, para a qual o Brasil se dirigiu, representado por dois Presidentes: o então Presidente Itamar Franco e o Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. A partir daí, o Brasil vem tendo – e acho importante que isso continue a acontecer – papel importante nesse esforço de integração hemisférica, do Alasca à Terra do Fogo. Devemos, no entanto, ter mais do que convicção, devemos ter certeza de que não serão negociações fáceis. Mas isso não nos deve, todavia, afastar de uma posição negociadora.

A propósito, caberia lembrar uma frase de Kennedy num discurso feito como Presidente dos Estados Unidos, quando disse que nunca devemos negociar por medo, mas nunca devemos ter medo de negociar. A negociação está aí e não devemos ter medo de negociar. E é isso o que o Brasil está fazendo, de modo especial através de sua chancelaria, do Itamaraty, que é uma casa competente, temos que reconhecer. Não devemos ter medo de negociar. É lógico, como disse o Presidente Fernando Henrique Cardoso, na última reunião ocorrida no Canadá, que o fato de negociar não quer dizer que devamos concordar com a integração a qualquer preço. Pelo contrário, devemos concordar com o que realmente possa significar maior intercâmbio entre as nações, entre os trinta e quatro parceiros que constituiriam ou constituirão a ALCA. Nesse sentido, complementou muito bem, certa feita, o Embaixador Celso Lafer – vou citá-lo a partir de uma anotação que fiz aqui –, quando disse que a ALCA será o resultado do processo negociador que dela decorrer. Com isso ele quis dizer – e é óbvio – que, naturalmente, a ALCA será também aquilo que desejarmos.

É lógico que devemos ter também consciência de que essas negociações serão difíceis, mas, por outro lado, para isso temos algum tempo. O fato de o Presidente dos Estados Unidos – posso estar equivocado – conseguir o *fast track*, o TPA, como eles estão chamando agora, ou *Trade Promotion*, não quer dizer que necessariamente vão-se alterar esses prazos já estabelecidos. Pelo contrário, os prazos estabelecidos, que se encerram em 2005, dão ao país e aos demais parceiros tempo adequado para as negociações.

O *Trade Promotion* é algo que, portanto, pode interessar aos Estados Unidos, simplificará o processo negociador e pode até simplificar o processo no Brasil, na medida em que as regras serão mais claramente conhecidas, mas não quer dizer que o cronograma seja alterado. E o cronograma foi, de alguma forma, importante vitória brasileira operada na última reunião de Chefes de Estado realizada no Canadá, a que me reporte há pouco.

E esse prazo até 2005 dá condições, inclusive, para que continuemos a fazer nossos ajustes internos, porque o Brasil avançou muito nos últimos anos, graças à estabilidade política, de que a Constituição de 1988 é um bom exemplo; graças à estabilidade econômica, de que o Plano Real é outro bom exemplo; graças também aos avanços que estamos conseguindo no campo da superação das iniquidades sociais, investindo mais em educação e em saúde, nas chamadas questões prioritárias básicas; graças ainda aos esforços que estamos fazendo de integração regional, de que o MERCOSUL é um bom exemplo.

Vou até mais além, numa observação de caráter estritamente pessoal – não reflito aqui uma posição do governo, tampouco uma posição necessariamente do Itamaraty –, e digo que considero que esse é um sonho possível. O Hino Nacional fala em Brasil de um sonho intenso. Tenho esse sonho intenso – também tenho esse direito. Acho que é um sonho possível que possamos admitir que o MERCOSUL venha a se converter numa união aduaneira ou, quem sabe, como aconteceu com a Europa, num mercado comum da América do Sul, isto é, que não sejam apenas os países do Cone Sul, esses quatro mais dois – Uruguai, Paraguai, Brasil e Argentina, e agora os dois associados, Bolívia e Chile –, mas que se converta, quem sabe, num período mais dilatado de tempo, é certo – a União Européia consumiu quase cinquenta anos para chegar ao estágio a que chegou –, num mercado comum dos países da América do Sul.

Sob esse aspecto, gostaria de lembrar acontecimento muito importante, ainda que a imprensa não tenha dado muito destaque, que foi a reunião realizada por sugestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 31 de agosto e 1^o de setembro do ano passado, no Itamaraty. Ali se reuniram, pela primeira vez na nossa história, todos os Presidentes de República e chefes de governo – no caso dos países em que se pratica o parlamentarismo – dos países da América do Sul. É surpreendente que tenha sido a primeira reunião com esse porte ocorrida em toda a nossa história, o que significa dizer duas coisas. Primeiro, que o Brasil dava pouca importância para os vizinhos, ignorando talvez um pouco sua circunstância geográfica. Somos um país que tem vizinhança praticamente com todos os países da América do Sul, salvo o Equador e o Chile, como é sabido, mas poucas relações tínhamos com esses países. Enfim, as fronteiras eram limites, não eram pontos de passagem. Agora começamos a desenvolver parcerias e começamos a nos aproximar dos nossos vizinhos, com os quais nos damos bem, em todos os campos, salvo no futebol, é lógico. Não temos conflitos, nem abertos nem latentes, com eles em nenhum campo. Então, por que não explorar também, quem sabe, essa transformação do MERCOSUL num grande eixo de negociações dentro da América do Sul? Para isso, é necessário que avancemos no que estamos fazendo, é bom lembrar, para a integração dos países da América do Sul.

Hoje já temos integração física com vários países, como Argentina, Uruguai e Paraguai, não somente através de estradas, já se cogitando até de hidrovias. Inauguramos agora a BR-174, uma estrada que nos ligará com a BV-8, em Santa Elena de Uaién, na Venezuela. Quer dizer, já é possível hoje ir de automóvel daqui para a Venezuela. Lógico que é um pouco longe, mas é totalmente possível. Pessoas que residem no setentrão brasileiro, mais ao norte, já estão saindo, às vezes, para passar o fim-de-semana nas Ilhas Margarita, por exemplo. Então, isso é uma coisa muito diferente do que acontecia há tempos.

Tive um conterrâneo que foi nomeado Embaixador do Brasil na Venezuela, Oliveira Lima, um grande diplomata e também um grande escritor. Após nomeado, Oliveira Lima passou quatro meses para chegar a um porto inglês. Foi de navio – obviamente isso faz muito tempo –, passou quatro meses para chegar a esse porto inglês e, depois, mais quatro meses para, saindo desse porto inglês, chegar a Caracas e, então, enviar uma carta ao Itamaraty dizendo que tinha assumido o posto. Quase dez meses para que chegasse a Caracas. Talvez se tivesse ido a cavalo tivesse chegado mais cedo. Mas o fato é que isso prova que não havia mecanismo de integração entre nossos vizinhos. Quer dizer, somos um país que tem dez países vizinhos – e poucos países têm tantos Estados limítrofes quanto o Brasil –, assim mesmo essa circunstância regional não era totalmente considerada. O fato é que agora estamos avançando com essa integração.

Acho que, ao lado dos esforços que estamos fazendo pela implantação da ALCA, não podemos descuidar também de outros esforços que estamos fazendo e que são bem-sucedidos,

em que pesem as dificuldades. É bom lembrar que a União Européia foi criada no início da década de cinquenta e somente agora, a partir de 1º de janeiro do próximo ano, definirá uma moeda comum. Onze dos quinze membros, se não estou equivocado, vão, a partir de 1º de janeiro, ter uma moeda comum. Então, em que pesem os esforços que estamos fazendo para a ALCA, que são válidos, para a integração hemisférica, não devemos descurar dessa integração sub-regional, dessa integração meridional do Brasil com os países da América do Sul. Considero isso muito importante.

Devo, já que aqui foram feitas algumas sugestões, fazer também uma. Mais uma vez, felicito o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, pela realização deste encontro, mas acho que a Câmara dos Deputados poderia cogitar também fazer algo semelhante no que diz respeito à questão do MERCOSUL, vendo-o dilatado, envolvendo todos os países da América do Sul. Essa seria, a meu ver, uma iniciativa muito boa, porque o processo de integração tem outra variável não menos importante, que é a cultural. Tudo o que se passa no campo da cultura se passa no campo dos valores, e, portanto, são conquistas perenes, definitivas.

O comércio é algo que sempre se marca pelo interesse, e os interesses geralmente são precários. Aquilo que se passa no território dos valores, que é o território da cultura, é o permanente.

Com os países da América do Sul nós já temos um intercâmbio decorrente do fato de quase falarmos a mesma língua, oportunhol ou o *espanhês*, como queiram. De alguma maneira estamos integrados nesse processo e temos, portanto, com a maioria daqueles países ou, certamente, com todos eles bastante identidade.

Por isso, sugiro que exploremos também esse campo, porque quanto mais debatermos o assunto, melhor.

Ademais, eu tenho presente que, cada vez mais, o Congresso Nacional cumprirá – temos que reconhecer que já o faz – papel que não é apenas de mero Poder Legislativo, por mais importante que seja legislar.

De certa feita, Pontes de Miranda, famoso constitucionalista e também privatista – porque deixou notável tratado de Direito privado, ainda hoje não esquecido –, disse que quem faz a lei é o mestre da vida social. Fazer a lei é muito importante. Eu fui Congressista durante muito tempo, fui, numa Legislatura, deputado estadual, e sei o quanto é importante e difícil fazer a lei.

Mas é bom lembrar que os Parlamentos hoje não têm apenas o papel de fazer a lei, por mais importante que isso seja. O Congresso Nacional, hoje, tem muitas outras atribuições além dessa.

O Presidente dos Estados Unidos ao tempo da Primeira Guerra Mundial, Woodrow Wilson, foi autor da chamada *Mensagem dos Quatorze Pontos* e foi muito criticado, porque utilizava os incipientes meios aéreos de que se dispunha na época – ainda não havia uma aviação muito desenvolvida – para jogar panfletos defendendo os catorze pontos. Depois alguém lhe disse: “Olha, Cristo conformou-se com dez. Como você quer impor quatorze pontos nesse processo de negociação?”

Woodrow Wilson escreveu um livro, ou melhor, um opúsculo, sobre o papel do Congresso. Ele disse nesse livro, escrito acho que em 1930, algo que eu considero muito

importante: “Tão importante quanto legislar é fiscalizar e fazer com que a instituição parlamentar seja um fórum dos grandes debates.”

O Congresso Nacional, portanto, tem pelo menos uma tríplice função. No caso brasileiro, ele precisa, cada vez mais, de algo que já está fazendo: exercitar também a função de acompanhar não somente as questões internas, mas as externas, porque, graças ao atual processo de integração e de globalização, essas questões exigirão esforços não somente do Poder Executivo.

Fala-se muito na chamada diplomacia presidencial, que decorre de um grande esforço que o Presidente da República tem que fazer no campo internacional. Aí eu faço uma referência ao grande esforço do Presidente Fernando Henrique Cardoso nesse território. S. Exa. consome grande parte do seu dia com tratativas externas, e isso ocorre, em parte, porque hoje o papel do Brasil no mundo já é maior. Graças às mudanças que fez, entre elas as reformas que permitiram modernizá-lo, o país, hoje, tem maior presença no cenário internacional.

Eu vou abrir um parêntese para lembrar que o conflito entre Peru e Equador foi resolvido por meio de negociação brasileira, que teve à frente o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Itamaraty. O acordo de paz entre esses dois países chama-se Acordo de Brasília, o que significa que já temos maior presença no campo externo. Isso, no passado, seria algo impensável. Então, além da chamada diplomacia presidencial, que hoje se pratica no mundo todo, inclusive no Brasil, é fundamental também que o Congresso dê a sua contribuição, inclusive na formulação de linhas básicas da política externa. E, por isso, eu gostaria de dizer o quanto considero importante que a Câmara dos Deputados, sob os auspícios da administração Aécio Neves, prossiga nesse campo, trabalhando para que nós possamos continuar avançando.

Por fim, eu gostaria de mencionar, já que fui chamado à colação pelo Ministro e Deputado Delfim Netto, que considero muito importante o fato que, nesse processo de *aggiornamento* que o Brasil vive, de modernização institucional, que nos preocupamos, como esta tem sido uma preocupação do Presidente Aécio Neves, com as chamadas reformas políticas. Eu diria que elas são muito importantes, na medida em que podem melhorar aquilo que hoje se chama governabilidade. Ou seja, melhorar o posicionamento das instituições. Dar ao País regras claras e estáveis, criar condições para que tenhamos partidos que sejam a expressão de um programa, não necessariamente de uma ideologia. De Gasperi, de certa feita, disse que um democrata tem idéias, não necessariamente ideologias. Os partidos podem ser ideológicos, mas não necessariamente terão que ser ideológicos. Aliás, a Constituição brasileira exige que os partidos tenham um programa. Então, reformas políticas, para que possamos ter um bom sistema eleitoral, aqui lembrado, e um bom sistema partidário, porque isso ajuda a fazer com que o processo democrático se materialize e, mais, para que possamos avançar também na modernização do sistema de governo que praticamos. Numa boa definição do sistema federativo nos convertemos em Federação com a Constituição de 1891, com a Proclamação da República e a Constituição de 1891 foi institucionalizada a República, mas é bom lembrar que, até hoje, a Federação é mais uma emanção legal do que uma realidade fática.

E, por fim, precisamos avançar também naquilo que poderíamos chamar de valores republicanos. Enfim, valores republicanos que, muitas vezes, estão erodidos, e é fundamental, portanto, republicanizar – se assim posso dizer – a República.

Daí por que vou concluir minhas palavras cumprimentando o Presidente Aécio Neves, os membros da Câmara dos Deputados, os organizadores, os expositores – aí incluindo o Itamaraty, que emprestou sua colaboração – e fazendo votos para que a Casa continue nesse

rumo e também na expectativa de que, obviamente, dessas negociações possamos contribuir para um mundo mais integrado não apenas do ponto de vista econômico, mas sob todos os aspectos. E que possamos assegurar, no Brasil, a todos e a cada um cada vez mais expectativas de que possamos construir uma nação que seja capaz de garantir a todos pão, justiça e liberdade.

Muito obrigado.

Passo a palavra ao nobre Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves.

AÉCIO NEVES – Caríssimo amigo e Vice-Presidente da República, Sr. Marco Maciel, que traz com a presença um fecho de ouro para esta primeira iniciativa da Câmara dos Deputados, na verdade com o objetivo de inserir a sociedade brasileira na discussão.

Agradeço-lhe, em primeiro lugar, a presença e também, se me permite, a homenagem que V. Exa. faz, mesmo que inconsciente, ao Presidente Tancredo Neves, seu amigo e que, há cerca de vinte anos, já dizia da necessidade de o Brasil se preparar para o enfrentamento de competição cada vez mais acirrada com outras economias não apenas do continente, mas do mundo. Portanto, agradeço-lhe especialmente a presença.

Quero também, neste instante, agradecer àqueles que participaram do último painel: o Embaixador José Alfredo Graça Lima; o caro Dr. Peter Hakim, que tive oportunidade de conhecer no início da semana e já aprender um pouco; o Embaixador Méntor Villagómez Merino; meu caríssimo Ministro Delfim Netto, um dos inspiradores deste fórum e, ao lado do Deputado Marcos Cintra, um dos responsáveis pela organização.

Se de nada valessem as discussões que aqui se travaram, só a conversão pública do Ministro Delfim Netto à tese da reforma política já valeria o esforço, dada a liderança que S. Exa. tem na Casa e no seu partido, que certamente nos ajudará a conduzir discussões, acredito, absolutamente fundamentais para a estabilidade do país.

Cara Dra. Vera Thorstensen, agradeço-lhe a presença e a brilhante participação. E, por fim, agradeço ao meu caríssimo Sr. Luiz Nassif, por quem já tenho, há longo tempo, enorme admiração e que é, certamente, um dos mais talentosos e preparados jornalistas do Brasil, e cuja presença aqui, certamente, dá uma dimensão muito especial ao evento. E agradeço mais especialmente a cada uma das senhoras e dos senhores que, ao longo desses dois dias, conosco estiveram, palestrantes, debatedores, como o Deputado Luis Carlos Heinze, também organizador deste evento, ou aqueles que aqui vieram para conhecer um pouco mais da questão da ALCA.

Meu caro Vice-Presidente Marco Maciel, sem antecipar discussões que ocorrerão daqui por diante, porque estamos, na verdade, encerrando um ciclo e iniciando efetivamente os debates sobre a questão, eu diria que é um fato concreto e inquestionável: a partir desses dois dias, o Congresso Nacional, em particular a Câmara dos Deputados, abdica de posição que lhe parecia reservada de espectador desse processo de negociações e, por fim, de ratificador de acordos feitos sem sua participação.

A partir deste instante, o fato concreto que temos é o Congresso Nacional com a enorme determinação de representar a sociedade brasileira. E não tenho dúvidas de que, no Congresso Nacional, está a sociedade com a sua complexidade, suas contradições. Portanto e por isso mesmo, é aqui que o debate ocorrerá de forma mais rica e mais densa.

A partir deste instante e com a anuência e a colaboração do Itamaraty, absolutamente fundamental para este evento, o Congresso Nacional se insere na discussão. Não encerraremos

os debates. Ao contrário, estou determinando a criação – e anuncio-a neste instante – de grupo de trabalho composto por parlamentares. A partir daí, com outros convidados, discutiremos internamente, ligados diretamente à Presidência da Câmara dos Deputados, que terá a responsabilidade de gerir aquilo que aqui foi discutido no primeiro instante – todos os documentos dos dois dias de debates serão impressos e publicados. Teremos o cuidado de fazer com que cheguem às universidades, aos setores do empresariado, à sociedade civil em todas as suas manifestações, porque queremos fazer com que uma discussão tida por alguns como eminentemente técnica e, por isso mesmo, assistida a distância, se popularize. Não acredito que exista algo que traga conseqüências tão decisivas para a vida do país, não conheço outra agenda, pelo menos no horizonte visível, que possa trazer tantas conseqüências para a vida do país como a da integração continental.

Portanto, quero dividir as homenagens que, ao longo desses dois dias, fazem o Vice-Presidente Marco Maciel e outros debatedores a este Presidente. Quero dividi-las com a instituição, a Câmara dos Deputados.

Essa deverá ser uma agenda prioritária para nós daqui por diante. Já temos um novo encontro marcado. E, certamente, a idéia é que outros, sucessivamente, ocorram, para que, cada vez mais, compreendamos de maneira clara os benefícios de uma eventual integração e também as dificuldades que teremos de enfrentar, para que a integração, quando e se houver, atenda aos interesses nacionais.

Estaremos realizando, entre abril e maio do ano que vem, um grande fórum continental parlamentar. Pretendemos contar com a presença do Vice-Presidente da República, Marco Maciel, e dos Presidentes de todos os Parlamntos das Américas, inclusive de Cuba. Vamos tentar trazer os representantes dos trinta e cinco países, para que possam, de forma muito clara, discutir interesses, mostrando com a mesma transparência o *time*, as etapas que cada um deles precisará superar para a eventualidade da integração. A partir daí, certamente outras discussões ocorrerão.

Eu quero apenas deixar claro que a Câmara dos Deputados continuará permanentemente com a porta aberta, eu diria com a porta escancarada, para que a discussão cada vez mais ocupe os espaços físicos desta Casa, sobretudo a mente, a alma e a inteligência de tantos que aqui, no dia-a-dia, trabalham em benefício do País.

No momento em que encerrarei este seminário, fica o meu agradecimento pessoal a todos os que dele participaram. Faço mais um convite. Se me permitem, mais do que isso, faço uma convocação para que continuem como atentos participantes, dando a esta Casa, a Casa do povo brasileiro, o privilégio de fazer o que deve fazer e influenciar, de forma definitiva, decisões que terão conseqüências tão fortes e tão profundas na vida de cada um de nós.

Muito obrigado.

A Câmara dos Deputados, tenho absoluta certeza, cumpre o seu papel. Até a próxima.

Está encerrado o seminário.

Relatório do Painel 3 (24/10/2001)

Relator

Fernando Paulo de Melo Barreto

O terceiro painel do segundo dia do Seminário “O Brasil e a ALCA” realizou-se, conforme previsto, no dia 24 de outubro de 2001, no auditório da Câmara dos Deputados, em Brasília, e contou com a presença do Sr. Vice-Presidente da República, Dr. Marco Maciel (coordenador do evento), e participação do Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador José Alfredo Graça Lima; Sr. Peter Hakim, Diretor do Interamerican Dialogue, sediado em Washington, D.C.; Embaixador Méntor Villagómez Merino, Presidente do Comitê de Negociações Comerciais (CNC) da ALCA; Sra. Vera Thorstensen, professora universitária e Consultora da Missão Permanente do Brasil em Genebra para temas econômicos e comerciais; Sr. Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados; Sr. Delfim Netto, Deputado Federal pelo PPB; e Sr. Luiz Nassif, jornalista do jornal *Folha de S. Paulo*. O evento permitiu o intercâmbio de pontos de vista a respeito dos desafios e perspectivas do MERCOSUL em geral, e do Brasil em particular, nas negociações comerciais ora em curso na ALCA e, de forma complementar, na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Acordo Birregional MERCOSUL-União Européia para o estabelecimento de uma área de livre-comércio e nas reuniões em formato “4+1” com os Estados Unidos da América.

2. O Embaixador José Alfredo Graça Lima, primeiro expositor do evento, iniciou sua apresentação ressaltando que o lançamento da Área de Livre-Comércio das Américas, ALCA, em 1994, representou uma oportuna resposta dos Estados Unidos ao desejo dos países latino-americanos de fortalecer as relações econômicas e comerciais com seu maior parceiro no Hemisfério. A ALCA seria, então, um fenômeno a ser compreendido como a mais recente expressão de uma série de acordos regionais de livre-comércio ou de integração dos quais a União Européia, o MERCOSUL e o NAFTA seriam outros exemplos. Esses acordos de livre-comércio ou de integração teriam o propósito de preencher lacunas e corrigir as assimetrias identificáveis no sistema multilateral consubstanciado originalmente pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947, hoje incorporado aos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), no contexto de tentativa de superação da crise econômica generalizada dos anos trinta por meio de um maior intercâmbio comercial.

3. No entendimento do Embaixador Graça Lima, a ALCA representa para o Brasil uma opção a ser exercida à luz do desejo de fortalecer o sistema multilateral de comércio por meio de uma agenda positiva de negociações. Essa agenda inclui temas relevantes para o País como agricultura, *antidumping* e acesso a mercados. Em agricultura, por exemplo, o país gostaria de ver eliminadas as barreiras comerciais de natureza tarifária e não-tarifária que incidem sobre os produtos exportados para os Estados Unidos. Em *antidumping*, seria necessário reformar algumas das normas de aplicação atualmente existentes e que possibilitam o abuso na utilização desse instrumento, em detrimento do livre-comércio e do bem estar dos consumidores nacionais. No que se refere a acesso a mercados, o objetivo do Brasil é o de

eliminar distorções como os picos tarifários e as escaladas tarifárias, que dificultam a entrada de produtos industriais nacionais no mercado externo. A fim de rebater as críticas daqueles setores internos que temem o choque que poderia advir de uma abertura excessivamente rápida do mercado brasileiro à concorrência externa, o Embaixador Graça Lima ressaltou que em uma área de livre-comércio como a ALCA o processo de liberalização ocorrerá de forma gradual, sem prejuízo de eventuais exceções a serem negociadas para proteger setores sensíveis da economia doméstica. Os setores internos que forem ineficientes em comparação a seus competidores externos gozarão, assim, de um período de tempo razoável para poderem se adaptar às novas realidades do comércio internacional.

4. O Embaixador Graça Lima salientou que todo o debate que ora se desenvolve na sociedade brasileira sobre a ALCA é fortemente influenciado por fatores de natureza política e ideológica, como não poderia deixar de ser. Esses fatores muitas vezes prejudicam, entretanto, a formação por parte do público em geral de opiniões claras sobre o que é a ALCA e quais os objetivos que o país busca em sua formação, criando o risco de que o negociador brasileiro se encontre distante justamente daqueles interesses sociais que mais deveria defender. Torna-se necessário, assim, esclarecer junto à opinião pública a idéia de que a ALCA deverá ser um instrumento de promoção de maior eficiência econômica e, como consequência, maior justiça na distribuição da riqueza em nível hemisférico. Não deixa de estar presente nessa discussão até mesmo um componente de natureza ética e moral, identificável no fato de que o agricultor brasileiro está hoje obrigado a pagar a conta dos subsídios que a União Européia ou os Estados Unidos fornecem a seus trabalhadores no setor agrícola, em função das barreiras existentes à exportação de nossos produtos, que são mais competitivos.

5. Ao concluir sua exposição, o Embaixador Graça Lima louvou a realização do seminário, que tornou possível maior envolvimento do setor privado brasileiro, da academia e da opinião pública em geral nas negociações da ALCA. Esse envolvimento é fundamental a fim de que os negociadores brasileiros estejam em sintonia com os anseios sociais sobre os objetivos finais a serem alcançados, e a fim de obter o necessário respaldo para transmitir a seus interlocutores a firmeza das posições trazidas para a mesa de negociação.

6. O segundo expositor do evento, Sr. Peter Hakim, Diretor do *Interamerican Dialogue*, fez apresentação em que procurou delinear os principais traços das políticas norte-americanas nas negociações da ALCA, na OMC e com relação ao MERCOSUL. Na verdade, o próprio expositor reconheceu as dificuldades de se pronunciar sobre tal tema, uma vez que a política comercial norte-americana está longe de ser apenas aquela definida pelo Executivo daquele país, estando profundamente condicionada pela pressão exercida pelos vários grupos de interesse junto ao Congresso. Assim, Hakim afirmou que o que define as linhas a serem seguidas em matéria de política comercial nos Estados Unidos é, justamente, o conflito de interesses entre os vários grupos que têm competência de atuação ou interesse em uma determinada matéria.

7. O Sr. Hakim comentou que o grande debate a respeito das linhas de atuação da política comercial norte-americana estão hoje centradas na aprovação do *fast track*, definido pelo expositor como uma entrega de poder do Congresso ao Executivo para a negociação de acordos comerciais que obedeçam determinados parâmetros estabelecidos. Uma vez negociado um determinado acordo ao amparo do *fast track*, o Congresso norte-americano se compromete a aprová-lo ou rejeitá-lo em sua integralidade, estando impossibilitada a emenda do texto de qualquer forma. O que mais interessa ao Brasil como forma de compreender a política comercial dos Estados Unidos são, portanto, os referidos parâmetros estabelecidos pelo

Congresso, pois tratam de temas como padrões trabalhistas, meio ambiente, subsídios agrícolas e *antidumping*.

8. A determinação do conteúdo do *fast track* será dada, então, por uma série de fatores, dos quais o primeiro é o embate no Congresso entre os deputados democratas, tradicionalmente mais inclinados a estabelecer restrições à atuação do Presidente, e os deputados republicanos, em geral mais favoráveis à concessão de poderes amplos para a negociação de acordos comerciais. Um segundo fator a ser levado em conta é a natureza do distrito eleitoral dos congressistas. Um exemplo ilustrativo citado pelo expositor é o de congressista republicano conservador, que sempre foi favorável ao livre-comércio, mas que confidenciou ao Sr. Hakim que iria votar contrariamente ao *fast track* por ser de Indiana, estado em que há várias fábricas de aço e sindicatos muito ativos que certamente seriam prejudicados com a abertura comercial nesse setor. Votando em favor do *fast track*, o deputado não conseguiria reeleger-se nas próximas eleições. Outro deputado republicano, que está na Câmara há mais de vinte anos e que sempre votou em favor do livre-comércio, confidenciou ao Sr. Hakim que seu voto dependeria de uma melhora na situação da economia dos Estados Unidos à época da votação. Em seu distrito eleitoral, acrescentou o deputado, além do alto nível de desemprego, há também muitas fábricas de produtos têxteis que sofreriam com a abertura. Já um terceiro deputado, agora democrata, confessou ao Sr. Hakim que votará em favor do *fast track*, pois em seu distrito eleitoral está localizado o Aeroporto Kennedy, cujas atividades seriam muito beneficiadas por uma maior volume de importações e exportações.

9. Outros fatores ressaltados a serem levados em conta na aprovação do *fast track* são a capacidade do próprio Presidente de influenciar o Congresso e a situação das principais economias hemisféricas. No que se refere à capacidade de o Executivo influenciar o Congresso, as perspectivas neste momento são as melhores possíveis, uma vez que os índices de aprovação do Presidente Bush chegam a 90%. Já com relação à situação das principais economias do Hemisfério, há que se examinar com cautela os dados sobre a situação nos Estados Unidos, México e nos países do MERCOSUL, em especial o Brasil. Uma vez que a situação econômica nos Estados Unidos neste momento não é das melhores, há, na opinião do expositor, uma tendência natural de fortalecimento de tendências protecionistas. No caso do México, análise da situação econômica é relevante porque influencia a visão que os americanos têm do NAFTA e, por extensão, de outros acordos comerciais, como a ALCA. Finalmente, a própria situação da economia brasileira e dos países do MERCOSUL não pode ser esquecida, pois esses países são responsáveis por cerca de 70% da economia na América do Sul. Em conclusão, o Sr. Hakim sublinhou com otimismo as possibilidades de aprovação do *fast track*. Em sua opinião, o Brasil poderá contribuir de forma positiva para sua aprovação por meio da atuação dos atores que de alguma forma detêm a capacidade de enviar sinais ao Congresso dos Estados Unidos, como diplomatas, políticos e empresários.

10. O Presidente do Comitê de Negociações Comerciais da ALCA, Embaixador Méntor Villagómez Merino, do Equador, iniciou sua exposição assinalando as grandes oportunidades que serão oferecidas aos países do Hemisfério pela futura área de livre-comércio. Ressaltou, especificamente, as perspectivas de aumento das exportações, de maior cooperação e de mais elevados índices de crescimento econômico para os seus integrantes. Merino advertiu, todavia, que, a fim de que os benefícios de uma maior liberalização comercial possam ser usufruídos de forma efetiva, é necessário que os países Hemisférios desenvolvam políticas públicas consistentes em nível interno. Dessa forma, as condições macroeconômicas resultantes dessas políticas públicas seriam o complemento natural de uma maior abertura dos mercados.

11. O Embaixador observou, ainda, que a futura área de livre-comércio deverá contemplar dispositivos específicos em benefício dos países de menor desenvolvimento relativo no Hemisfério. A consagração do princípio de tratamento especial e diferenciado para esses países, bem como a promoção de maior cooperação entre países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos é, na avaliação do Presidente do CNC, um ingrediente fundamental para que países como o Equador integrem a futura área de livre-comércio.

12. Após a exposição do Embaixador Merino, a professora Vera Thorstensen, que se manifestou em seguida, ressaltou as fortes divergências de opinião por parte de atores governamentais, expositores estrangeiros, deputados e sindicalistas brasileiros quanto ao processo de negociação da ALCA. Essas divergências estão baseadas, no entendimento da professora, na relativa falta de informação sobre o assunto e no equívoco de se discutir isoladamente apenas um foro negociador de que o país é parte, como a ALCA, sem referência ao que ocorre em outras negociações paralelas, como por exemplo a OMC e as tratativas para criar uma área de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Européia. Para a professora, um entendimento correto do que o País tem a ganhar e a perder na ALCA só poderá ser feito à luz da comparação do que está ocorrendo nesse foro com outros processos negociadores.

13. Um primeiro ponto ressaltado pela professora foi o de que na OMC o Brasil negocia sozinho, ao passo que na ALCA e com a União Européia as negociações se fazem a partir do MERCOSUL. Um segundo ponto é o de que na OMC há a tendência de se negociar uma redução de tarifas muito menor do que nos acordos regionais como a ALCA, em que essa redução deverá ser de 100%. Assim, nos acordos regionais o acesso a mercados por parte de produtos brasileiros será muito maior do que na OMC, o que tem sua contrapartida na abertura do mercado interno, que também será mais ampla. Assim, em acesso a mercados o Brasil deveria ganhar menos na OMC e mais nos acordos regionais.

14. Essa tendência é por sua vez inversa do ponto de vista das regras do comércio internacional. Em temas como *antidumping* e subsídios, os Estados Unidos entendem ser necessária a presença de outro conjunto de atores na mesa, como a União Européia e o Japão, para que as negociações se possam dar de maneira efetiva. Em temas como esses, tanto a União Européia, como os Estados Unidos, tendem a dispor de pouca flexibilidade para negociar acordos regionais.

15. Finalmente, há um terceiro conjunto de temas, como investimentos, concorrência e cláusulas ambientais e trabalhistas, em que os Estados Unidos e a União Européia, encontrando fortes resistências na OMC, consideram ser mais fácil o avanço das negociações a partir de uma perspectiva regional. Assim, um balanço geral dos ganhos e perdas para o Brasil na ALCA exige a análise simultânea do que ocorre na OMC e no Acordo em negociação entre o MERCOSUL e a União Européia, uma vez que, dependendo do foro em questão, o país poderá obter um número maior ou menor de benefícios.

16. A professora Thorstensen manifestou sua preocupação com a crescente oposição dos meios de comunicação pública no Brasil com relação à OMC com base em argumentos de que se trata de um “clube dos ricos” ou de que “o Brasil só perde no tribunal da organização”. Tratam-se de manifestações sem fundamento, que ignoram o fato de que o País tem conseguido resultados bastante satisfatórios na OMC os quais, infelizmente, nem sempre chegam ao conhecimento do público em geral. Da mesma forma, opiniões no sentido de que o país não deveria participar da ALCA seriam, para a professora, manifestações isolacionistas que não condizem com o fato de que exportar passou a ser atividade crítica para o Brasil. Tais opiniões parecem não levar em conta o potencial prejuízo a ser sofrido pelo exportador brasileiro em comparação a exportadores de outros países, que poderiam se beneficiar de tarifas mais rebaixadas.

17. Em contraposição a opiniões correntes de que os Estados Unidos seriam os culpados por problemas estruturais brasileiros, a professora Thorstensen lembrou que a assinatura de acordos regionais como a ALCA teria o efeito de aumentar a competitividade nacional, entre outros fatores, por tornar inadiável a realização de reformas internas, como a reforma tributária, sem as quais os produtos nacionais têm pouca chance de competir no mercado externo. Opiniões no sentido de que o Brasil deveria isolar-se cada vez mais do sistema internacional a fim de superar sozinho os limites de seu atual estágio de desenvolvimento são não apenas ilusórias, mas ignoram também o fato de o país estar inevitavelmente integrado a esse sistema, que define cada vez mais as regras que condicionam as políticas econômicas nacionais. Enfim, o grande trunfo do Brasil nessas negociações comerciais seriam o tamanho e o potencial de seu mercado, que, por constituir atrativo inegável para nossos parceiros, dá condições ao País de fazer avançar pontos específicos de seu interesse na mesa de negociações.

18. Resumindo os diversos pontos de vista apresentados, o Deputado Delfim Netto concordou com a professora Thorstensen quanto à necessidade de que as negociações comerciais de que o Brasil toma parte sejam vistas não de forma isolada, mas sim de forma integrada e simultânea, a fim de evitar perigosos riscos de análise. Tendo feito referência à forma como o Parlamento e a sociedade civil participam dessas negociações, o deputado salientou a diferença do que ocorre nos Estados Unidos com relação ao caso brasileiro, em que o *fast track* já foi concedido na Constituição para o Presidente. Tendo recordado as palavras do Embaixador Merino, no sentido de afirmar a necessidade de que políticas de liberalização comercial sejam complementadas por adequadas políticas públicas, o deputado ressaltou o caráter relativo de políticas de câmbio fixo, independência de política monetária e liberdade de movimento de capitais como receita imediata para o sucesso econômico.

19. A partir da comparação das diferenças existentes entre o caso americano e brasileiro do ponto de vista da autoridade do Executivo para iniciar negociações comerciais, o deputado sublinhou que, no Brasil, é justamente a inexistência de representação distrital, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, que, na prática, acaba se constituindo em dificuldade para o avanço de políticas de reforma do Estado. Reconhecendo a importância das negociações comerciais ora em curso para o futuro do Brasil, Delfim Netto ressaltou a importância de que a sociedade brasileira esteja informada de forma adequada a fim de poder contribuir para a definição desse futuro. Ao concluir sua avaliação do painel, o deputado lembrou a importância de o país resolver alguns problemas internos, como a necessidade de reforma política, a fim de otimizar sua participação nos processos negociadores internacionais.

20. O jornalista Luiz Nassif, do jornal *Folha de S. Paulo*, criticou a falta de integração hoje existente entre os principais setores envolvidos na negociação da ALCA, em especial entre os negociadores que estão na linha de frente (Itamaraty) e os setores econômicos que serão mais diretamente afetados por essas negociações. Por um lado, o setor produtivo se encontra ausente do processo, em função da pouca mobilização de empresários e sindicalistas; por outro, o excessivo poder em mãos dos negociadores gerado por essa falta de mobilização acaba criando riscos desnecessários para a condução do processo. Segundo Nassif, uma maior integração entre negociadores e setor privado torna-se necessária a fim de possibilitar conhecimento mais amplo sobre as condições nas quais opera cada setor nacional nos temas específicos da negociação. Essa integração também auxiliaria a formação de propostas concretas durante o processo, em lugar de formulações genéricas e vagas quanto à forma de sua condução. Como forma de contribuir para a solução do problema, o Sr. Nassif sugeriu a criação de um fórum institucionalizado em que se possa promover a maior interação entre negociadores, associações empresariais e sindicatos, da qual dependeria em sua opinião o sucesso do Brasil na ALCA.

21. O Sr. Vice-Presidente da República, Dr. Marco Maciel, louvou a realização do Seminário “O Brasil e a ALCA” como uma oportunidade para que a sociedade brasileira como um todo possa participar de forma ativa e em um ambiente democrático da condução das negociações da futura área de livre-comércio. Reconhecendo o caráter irreversível do processo de internacionalização das economias nacionais, o Sr. Vice-Presidente manifestou o desejo de que a globalização ora em curso seja também um instrumento de maior integração dos vários países que hoje participam dos sistema internacional. Essa integração deverá ser, todavia, justa, isto é, capaz de assegurar maior igualdade no ponto de vista do pleno desenvolvimento aos vários países e aos povos e indivíduos que os compõe.

22. Reconhecendo que mais de 50% das exportações brasileiras estão destinadas a países localizados no Hemisfério, o Sr. Vice-Presidente da República ressaltou que a ALCA deve ser vista como algo positivo, para cuja consolidação e desenvolvimento o país deve contribuir. Tendo caracterizado como positiva a participação brasileira desde o início do processo, o Sr. Vice-Presidente da República notou que o país não deve ter medo de negociar, o que não significa que deva aceitar a integração a qualquer preço. Ao contrário, o País deve concordar com o que realmente possa significar maior intercâmbio entre as trinta e quatro nações do Hemisfério. “A ALCA”, advertiu, “deverá ser também aquilo que desejarmos”.

23. Tenho reconhecido as dificuldades que estão por vir no processo negociador, o coordenador do painel lembrou que o prazo final de 2005 para o encerramento das negociações da área de livre-comércio dá ao Brasil tempo suficiente para consolidar os ajustes internos já iniciados. Nesse momento, confessou seu desejo de que o MERCOSUL possa, no futuro, se consolidar e, até mesmo, passar a incluir os demais países da América do Sul, à semelhança do que está ocorrendo neste momento na Europa. Foi significativo, nesse contexto, que os líderes dos países da América do Sul tenham se reunido em Brasília, no Itamaraty, em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a fim de discutir as perspectivas de um futuro comum. Não deixam de contribuir para esse processo de aproximação com os vizinhos da América do Sul as facilidades de transporte do mundo moderno, que têm tornado possível, por exemplo, a inauguração de várias rodovias que aproximam o Brasil de seus vizinhos. Assim, na opinião do Sr. Vice-Presidente, o fato de o Brasil estar envolvido na ALCA não deve, em momento algum, levar a um descuido com relação aos processos de integração com os países da América do Sul.

24. É positivo que o Congresso brasileiro esteja cada vez mais envolvido não apenas em questões internas, mas também em questões internacionais, que, com o advento da globalização, exigem crescentemente a atenção não apenas do Executivo, mas também do Legislativo. É esse processo de globalização que alterou o papel do Brasil no mundo, tornando-o maior, e justificando um grande esforço por parte do Presidente da República para ampliar a inserção do país no cenário internacional por meio da chamada Diplomacia Presidencial. Uma grande vitória da Diplomacia Presidencial, lembrou o Vice-Presidente, foi a resolução do conflito entre Peru e Equador no chamado “Acordo de Brasília”.

25. Ao concluir sua apresentação, o Sr. Vice-Presidente da República sublinhou a necessidade de o país levar adiante o processo de modernização institucional, que levará ao aperfeiçoamento dos sistemas eleitoral e partidário e ao fortalecimento dos valores republicanos, com conseqüências positivas para o país.

26. Ao concluir o painel, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, agradeceu a participação de todos os presentes e louvou a realização do evento como uma prova de que o Congresso brasileiro está abdicando da posição de mero espectador do processo de negociações comerciais e ratificador de acordos feitos sem sua participação,

inserindo-se de forma definitiva na discussão da ALCA. O deputado se disse determinado a criar um grupo de trabalho com vistas à discussão mais aprofundada do tema da integração regional a partir dos resultados obtidos nos dois dias de seminários. Trata-se de tema que passa a integrar a agenda prioritária do Congresso a partir deste momento. Em continuidade a esse trabalho de maior envolvimento nas negociações comerciais internacionais, o Presidente da Câmara dos Deputados anunciou a realização, entre abril e maio do próximo ano, de um fórum continental parlamentar.

27. Como relator, cabe a mim apresentar agora alguma idéias de conclusão desse painel, inspiradas em larga medida no rico intercâmbio de opiniões que pude assistir. A partir dessas opiniões pude traçar um quadro geral dos principais desafios de um país como o Brasil em um processo negociador que envolve não apenas a maior economia do planeta, mas também todo um conjunto de países aos quais estamos ligados por vínculos de natureza histórica, comercial e cultural.

28. Em primeiro lugar, gostaria de assinalar a especial importância, no mundo globalizado de hoje, de que se revestem os acordos regionais de comércio. Conforme bem assinalou o Embaixador Graça Lima, acordos regionais como o MERCOSUL, o NAFTA, a União Européia e, agora, também a ALCA, nos permitem preencher as lacunas e, dessa forma, superar algumas dificuldades do ponto de vista do sistema internacional de comércio, as quais seriam intransponíveis no mesmo horizonte temporal em nível multilateral. Para o Brasil, que fixou a atividade exportadora como um dos objetivos principais a serem perseguidos tanto pelo governo quanto pela sociedade, essa seria por si só uma razão suficientemente forte para participar das negociações da ALCA.

29. Em segundo lugar, cabe-me lembrar que a ALCA é um processo negociador com relação ao qual o país deve posicionar-se a partir de uma perspectiva eminentemente volitiva. Como já foi dito, a ALCA é antes de tudo uma opção, não uma imposição. Justamente por essa razão, a participação do Brasil na ALCA está diretamente vinculada ao atendimento de nossos principais objetivos negociadores para a área de livre-comércio, os quais, como definiu o Embaixador Graça Lima, são a redução das barreiras de ordem tarifária e não-tarifária que dificultam a entrada de nossos produtos agrícolas em terceiros mercados, especialmente no mercado norte-americano; eliminação de distorções nas regras que regem a aplicação de mecanismos de defesa comercial como o *antidumping*, e que prejudicam sobremaneira o acesso de produtos em que o Brasil é competitivo no mercado dos Estados Unidos; e a eliminação dos picos e escaladas tarifárias que dificultam a comercialização de produtos nacionais de maior valor agregado.

30. Em terceiro lugar, é necessário recordar, como também ressalta Graça Lima, que a ALCA é, essencialmente, um processo gradual. Isso significa que haverá amplo período de tempo para que as indústrias nacionais menos eficientes possam adaptar-se às inovações de mercado. Significa, também, que aqueles setores que forem considerados de natureza sensível por parte dos negociadores deverão estar isentos de algumas das obrigações que constarão do texto final do acordo. As proporções de nosso mercado interno são, como bem assinalou a professora Thorstensen, nosso grande trunfo na ALCA. Justamente por o Brasil ter um trunfo tão considerável para essa negociação, o País “não deve ter medo de negociar”, como disse o Sr. Vice-Presidente da República. Em função da forte atração exercida com relação a nossos parceiros hemisféricos pelas proporções de nosso mercado interno, será possível, não tenho dúvidas, contemplar aqueles pontos que são de nosso interesse prioritário.

Foto: Salú



PAINEL3 (24/10/2001). Vera Thorstensen, Peter Hakim, Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, Vice-Presidente da República Marco Maciel, Méntor Villagómez Merino, Deputado Antônio Delfim Netto, Luiz Nassif.

Foto: Lelo



PAINEL3 (24/10/2001). Deputado Antônio Delfim Netto e Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves.

31. Em quarto lugar, creio ser necessário ter em conta o que está em jogo em um processo de negociação regional como a ALCA, em comparação a um processo de liberalização que envolve um número muito maior de países, como a OMC. Do ponto de vista da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias (na fronteira), as consequências da ALCA são de maior monta do que as de uma rodada de negociações na OMC. Isso porque na ALCA o objetivo final a ser atingido é o de liberalização de cerca de 85% do comércio entre as partes, o que significa que nossos produtos deverão ter enorme acesso ao mercado dos demais integrantes do acordo. Não estão previstas metas tão ambiciosas nas negociações que deverão ocorrer na OMC. Em contrapartida, porém, é forçoso reconhecer, como o fez Vera Thorstensen, que a abertura de nosso mercado interno também será muito maior na ALCA do que nas negociações que se desenvolverão na OMC, o que significa que nossos produtores enfrentarão uma concorrência maior por parte dos demais produtores localizados no Hemisfério.

32. É de frisar que, a despeito da maior concorrência mencionada anteriormente, os produtores e exportadores brasileiros estariam em situação negativa caso o país optasse por não participar da ALCA. Para que se possa explicitar esse ponto, basta lembrar o que foi dito também pela professora Thorstensen, de que uma ALCA sem o Brasil seria profundamente prejudicial para os próprios produtores nacionais. Isso porque todos os exportadores de outros países do Hemisfério gozariam de tarifas preferenciais para exportar para os Estados Unidos, hoje a economia mais dinâmica do mundo, ao passo que os produtos brasileiros teriam de sofrer a incidência de tarifas substancialmente mais altas. Imaginar uma ALCA sem o Brasil seria, assim, imaginar que nossos produtores se encontrariam em uma situação de profunda desvantagem em comparação a seus concorrentes na Colômbia, na Argentina ou no México.

33. Em conclusão, quero assinalar, tendo como pano de fundo tudo o que foi dito pelo Sr. Peter Hakim e pelo jornalista Luiz Nassif, a importância de que Congresso e o setor empresarial estejam profundamente envolvidos nessas negociações, ao lado do Executivo. O Executivo não pode, nem deve, levar a cabo essas negociações sem estar consciente do que é desejado pela população como um todo e por seus representantes em particular. Ao mesmo tempo, é essencial que sociedade e Congresso estejam adequadamente informados da forma como se tem desenvolvido o processo negociador, a fim de que possam contribuir para a elaboração das posições brasileiras em cada um dos temas objeto da negociação. Do ponto de vista negociador, é uma grande vantagem que o Executivo esteja solidamente amparado pelo Legislativo e pela sociedade, pois, dessa forma, poderá convencer os demais integrantes da ALCA da solidez das posições que são trazidas à mesa. Assim, iniciativas como a realização desse seminário, que espero ser a primeira de outras semelhantes que se seguirão, devem ser louvadas por sua preciosa contribuição para a melhor formação das posições negociadoras nacionais.

Painel 3 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

O BRASIL FRENTE A UM TRÍPLICE DESAFIO: NEGOCIAÇÕES SIMULTÂNEAS DA OMC, DA ALCA E DO ACORDO CE/MERCOSUL

*Vera Thorstensen*¹⁰⁷

1. Introdução

O Brasil se encontra atualmente diante de um tríplice desafio: o de enfrentar três negociações internacionais ao mesmo tempo. A primeira no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio), com uma nova rodada multilateral, a ser lançada durante a IV Conferência Ministerial a ser realizada possivelmente no final de 2001 ou no primeiro semestre de 2002. A segunda através da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas), com objetivo de criar uma zona de livre-comércio integrando os trinta e quatro países das Américas, que encerra a fase de apresentação de propostas em 2001 para entrar na fase final de negociação em maio de 2002. A terceira dentro de um acordo entre a CE (Comunidade Européia) e o MERCOSUL, também com objetivo de criar uma zona de livre-comércio, em fase de apresentação de propostas e já início de negociação.

A melhor imagem que se pode fazer de tal situação é a de um jogo onde o Brasil atua, certas vezes sozinho, outras coordenado com o MERCOSUL, diante de três tabuleiros diferentes de xadrez, confrontando um número diverso de parceiros, e com peças e estratégias que se entrelaçam, dentro de um grande jogo internacional.

Diante desse desafio, único na história do País, e no momento em que as propostas começam a ser negociadas, é oportuno fazer uma análise dos principais elementos que integram cada uma dessas propostas e esboçar algumas conclusões.

O objetivo do presente artigo é o de sintetizar o quadro das três negociações, não por foro, mas por tema, e assim demonstrar como as três negociações estão profundamente entrelaçadas. Pretende, ainda, alertar os principais atores da vida econômica do País, sejam eles membros do governo, empresários, trabalhadores ou acadêmicos, para o momento singular que se coloca frente ao Brasil, no presente quadro das relações internacionais.

2. O quadro de referência

O primeiro passo para entender o tríplice desafio do Brasil é o de definir o quadro de referência de cada uma dessas grandes negociações internacionais.

A primeira negociação é na OMC, que no final de 2001 ou início de 2002, durante a sua IV Conferência Ministerial, deve lançar a IX Rodada de Negociações Multilaterais. Criada em 1995, após o encerramento da Rodada Uruguai, a OMC assumiu as funções do antigo

¹⁰⁷ As idéias contidas neste artigo são opiniões pessoais da autora e fruto de suas pesquisas acadêmicas.

GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e passou a ser a responsável pela negociação e supervisão das regras do comércio internacional. Dessas funções, a mais importante é a de constituir um tribunal para os conflitos do comércio, com poder de autorizar os membros ganhadores a retaliarem os membros perdedores, caso tais membros não cumpram com as decisões tomadas no mecanismo de solução de controvérsias.

Atualmente a OMC conta com 142 membros e já concluiu os trabalhos para a acessão da China e Taipé Chinesa, que devem tornar-se membros da OMC no final de 2001. A análise para a acessão de outros trinta membros, dentre eles, Rússia, Ucrânia e Arábia Saudita está em andamento.

O objetivo de se lançar uma nova rodada de negociações está baseado na necessidade de se prosseguir com o processo de liberalização do comércio, diante dos impactos que tal processo vem acarretando no crescimento das economias, que agora se baseiam em um modelo de desenvolvimento cada vez mais globalizado, bem como tentar diminuir o déficit de desenvolvimento que esta mesma globalização está acarretando para alguns países menos desenvolvidos.

Os principais atores dessa rodada serão os PDs (países desenvolvidos) contra os PEDs (países em desenvolvimento), em uma geometria variável de interesses, que estão criando grupos de negociação distintos para cada um dos grandes temas em discussão. De um lado se posicionam Estados Unidos, CE, Canadá e Japão, o chamado *Quad*, defendendo uma agenda mais ampla de negociações, que deve incluir novos temas como investimentos e concorrência, facilitação de comércio e comércio eletrônico, cláusula ambiental e talvez cláusula trabalhista. Certamente esses países irão exigir a inclusão de uma nova etapa de desmantelamento tarifário, o alargamento dos compromissos de liberalização do setor serviços e o fortalecimento das regras sobre os direitos da propriedade intelectual. De outro lado se posicionarão os PEDs, com interesses mais restritos, concentrados nos temas ligados à implementação dos acordos já existentes, além da revisão das regras de comércio já negociadas como *antidumping*, medidas compensatórias, regras de origem, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

A área agrícola apresenta um corte distinto. O Grupo de Cairns, que engloba dezoito dos grandes exportadores agrícolas, como Austrália, Brasil, Argentina e Canadá, se posiciona contra os grandes importadores agrícolas que são CE, Noruega, Suíça, Japão, Coreia, e tradicionais executores de uma política agrícola protecionista.

Uma vez lançada uma nova rodada de negociação, grupos negociadores serão criados, conforme os temas incluídos no mandato da negociação e seguindo a estrutura da OMC que se divide em bens, serviços e propriedade intelectual, além de grupos específicos para os novos temas.

É importante assinalar que, nesse tabuleiro de negociações, o Brasil joga sozinho, defendendo seus próprios interesses, e se coordena com os demais membros do MERCOSUL, quando possível, em alguns temas.

A segunda negociação é a ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas), que tem por objetivo a criação de uma zona de livre-comércio entre os trinta e quatro países do continente, excluindo Cuba. Lançado em 1994 pela Cúpula de Miami, o processo foi acelerado, a partir de 1998, com a decisão de se iniciar o exame das propostas de cada tema de interesse e de se apresentar um texto comum para o início das negociações em maio de 2002. Também foi negociada uma data limite para tal negociação, o final do ano de 2004.

A estrutura dessa negociação foi definida em doze grupos negociadores, posteriormente reduzidos a nove: acesso a mercados, incluindo tarifas e barreiras não-tarifárias, regras de origem, procedimentos de certificação de regras de origem, procedimentos aduaneiros, salvaguardas e barreiras técnicas; agricultura; serviços; subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias; investimentos; concorrência; propriedade intelectual; compras governamentais; solução de controvérsias; além de grupos de trabalho sobre comércio eletrônico, pequenas economias e participação da sociedade civil.

É importante assinalar que, no jogo da ALCA, o parceiro é o MERCOSUL e o Brasil atua coordenado com os três demais membros.

A terceira negociação é o acordo entre a CE e o MERCOSUL, que também tem como objetivo a criação de uma zona de livre-comércio entre os quatro membros do MERCOSUL e os quinze membros da CE, o qual inicia, nos próximos anos, um importante processo de alargamento em direção aos países do centro e do leste da Europa. A negociação de tal acordo foi lançada em dezembro de 1995, através da assinatura do Acordo Inter-Regional, e ainda não tem uma data para terminar.

A estrutura da negociação com a CE é distinta da ALCA e inclui os seguintes grupos negociadores:

- Grupo Técnico 1 – tarifas e barreiras não-tarifárias, regras de origem, procedimentos aduaneiros, agricultura, barreiras técnicas, instrumentos de defesa comercial, facilitação de comércio;
- Grupo Técnico 2 – serviços, investimentos e movimento de capitais, propriedade intelectual;
- Grupo Técnico 3 – concorrência, compras governamentais e solução de controvérsias.

Novamente, é importante ressaltar que, nesse jogo, o parceiro também é o MERCOSUL e não o Brasil de forma isolada.

Um dado importante dessas negociações é o papel que tem sido dado ao MERCOSUL. De um lado, seus membros enfrentam claros sinais de que os Estados Unidos gostariam de vê-lo dissolvido dentro da ALCA. Por outro, a CE vem demonstrando interesse em vê-lo cada vez mais fortalecido, até pelo fato de os dois parceiros integrarem modelos de integração mais profundos que simples zonas de comércio livre.

3. Os três grandes blocos de temas de negociação

Diante desse quadro de referência, é possível analisar cada um dos grandes temas das três negociações, ressaltando-se, no entanto, apenas os pontos de maior interesse. Para fins de agregação, os temas das negociações foram agrupados em três grandes blocos: o primeiro é sobre acesso a mercados incluindo bens e serviços; o segundo é sobre regras de comércio integrando *antidumping*, medidas compensatórias, subsídios à exportação agrícola e apoios internos à agricultura, barreiras técnicas e sanitárias, e direitos de propriedade intelectual; e finalmente o terceiro bloco inclui todos os chamados novos temas de comércio: investimentos, concorrência, compras governamentais, e cláusulas sociais e ambientais.

3.1. Bloco I: Acesso a mercados

O bloco Acesso a Mercados, para fins desta análise, inclui os temas: tarifas e procedimentos aduaneiros para produtos agrícolas e industriais, bem como todos os compromissos sobre a liberalização de serviços.

3.1.1. Tarifas e procedimentos aduaneiros para bens agrícolas e industriais

As negociações da OMC, na próxima rodada, certamente incluirão mais uma etapa de redução tarifária. Se considerarmos a Rodada Uruguai como exemplo, poderemos contar com um método de negociação baseado em requisição e oferta em negociações bilaterais, que serão multilateralizadas no final do processo, além do método de fórmula matemática para impor maiores reduções sobre picos tarifários (acima de 15%) e escalada tarifária (maior tarifa para produtos de maior valor agregado). A julgar pela experiência passada, tais reduções poderão alcançar valores em torno de 30% a 40%, em um período de cinco anos, sendo que produtos agrícolas teriam reduções mínimas de 15% e acesso mínimos de 5% do consumo interno ou expansão das cotas de importação.

Um dado importante é que tais reduções teriam como base as tarifas consolidadas na OMC e não as tarifas aplicadas pelos membros. Desse modo, o que se está reduzindo são os tetos tarifários acima dos quais os membros não podem aplicar suas tarifas, a não ser mediante negociação de compensações aos membros afetados. Tais reduções afetariam não só as tarifas *ad valorem*, mas também as tarifas específicas.

A base da negociação será a classificação dos produtos segundo o Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias que contempla a classificação em dois, quatro, ou seis dígitos, e que atinge cerca de 9.600 produtos.

Na negociação da ALCA, o tema redução tarifária implica a eliminação das tarifas via margens de preferência de 100%. Tal redução deverá ser feita sobre tarifas aplicadas e não sobre tarifas consolidadas, o que se traduz em efeito imediato já no primeiro ano da implementação do acordo.

Seguindo as regras da OMC para a formação de acordos regionais, o art. XXIV do GATT, o prazo previsto para tal redução deve ser de dez anos e incluir parte substancial do comércio. As discussões de tal conceito, no âmbito do Comitê de Acordos Regionais da OMC, nunca chegaram a uma conclusão sobre um valor objetivo que orientasse os processos de integração. Assim, o valor de 85% apresentado no âmbito das negociações regionais não tem suporte em decisões da OMC, mas pode ser considerado pelas partes como indicativo. A implicação de tal escolha, contudo, é de que 15% dos produtos não estarão incluídos no processo de redução, o que levanta vários problemas. O primeiro é de como definir os critérios para indicar os produtos que ficarão excluídos do acordo. O segundo é como calcular os cortes de 85% e de 15%: baseados em valor ou em linha tarifária ou em ambos, de forma a incluir produtos que nunca tiveram acesso a esses mercados. Vale ressaltar que existem propostas de se estender a classificação dos produtos de seis dígitos, como consta do SH, para dez dígitos e se criar uma nova classificação hemisférica.

Se considerarmos os 85% dos produtos que estarão incluídos, as propostas apresentadas na ALCA indicam um método de redução em três cestas: a primeira de redução imediata, a segunda em cinco anos, e a terceira em dez anos. O método para as reduções seria o de requisição e oferta, bem como fórmulas de redução para picos e escalada tarifária. Outro método de negociação apresentado foi a negociação *zero por zero* para certos setores. Várias propostas na mesa incluem a eliminação de todas as tarifas de exportação, que procuram limitar a exportação de insumos, portanto de menor valor agregado, para incentivar exportações de maior valor agregado.

Na área de procedimentos aduaneiros, as propostas da ALCA contemplam a eliminação das barreiras não-tarifárias como restrições quantitativas, preços mínimos, licenças de importação, vistos consulares e acordos de restrição a exportações. A negociação seria feita

através da criação de um banco de dados, via o fornecimento de informações pelas partes, ou através de contra-notificações. O acordo também inclui sistemas especiais como: eliminação do *draw-back*, eliminação de zonas livres para exportações dentro do ALCA, eliminação das inspeções pré-embarque, previsão para admissões temporárias, admissão de amostras, reimportação e desembaraço expresso.

Para a negociação do CE/MERCOSUL, as propostas já apresentadas também incluem reduções tarifárias com 100% de preferência sobre as tarifas aplicadas em um período de dez anos. Tal redução seria estabelecida seguindo a regra dos 85% dos produtos, e em quatro cestas distintas: a primeira, de redução imediata; a segunda, em quatro anos; a terceira em sete anos; e a quarta, em dez anos. A proposta da CE, contudo, contempla uma particularidade, qual seja, uma cesta não recíproca para as exportações do MERCOSUL para a CE, que criaria uma quinta cesta de produtos sensíveis como vegetais, frutas e seus processados, ovos, lácteos, açúcar, tabaco, óleo de oliva, arroz, carnes e peixes, onde a CE apenas reduziria as tarifas *ad valorem*, mas manteria a proteção das tarifas específicas, oferecendo apenas cotas de importação.

A proposta da CE também prevê a eliminação das tarifas de exportação e um acordo específico para vinhos e bebidas destiladas, que inclui a proteção à indicação geográfica (como a questão de vinhos da região de Rioja, na Espanha, e de Nueva Rioja, na Argentina), bem como a proteção de práticas e processos enológicos para a produção das bebidas alcoólicas.

Na área de procedimentos aduaneiros, a proposta da CE estipula a eliminação de restrições quantitativas a importações ou exportações e a eliminação do regime de *draw-back* para exportações dentro da zona.

3.1.2. Têxteis

O setor de têxteis, que estava engessado pelas cotas do Acordo MULTIFIBRA, foi incorporado às regras da OMC, após a Rodada Uruguai, através do Acordo sobre Têxteis e Vestuário. Tal acordo estabeleceu um processo de liberalização para o setor em um período de dez anos, dentro de quatro categorias: fios, tecidos, coberturas e confecção, e em quatro estágios: 1995, 1998, 2002 e 2005. As taxas de integração ficaram determinadas em 16% para o primeiro estágio, 17% para o segundo e 18% para o terceiro. Deste modo, para o último estágio, a ser iniciado em janeiro de 2005, uma parcela de 49% do universo têxtil terá que ser liberalizada. Diante de uma possível tentativa dos PDs importadores de têxteis de pedirem uma extensão do último período para a liberalização, os PEDs exportadores, liderados pela Índia, vem discutindo uma possível antecipação do último estágio, dentro das negociações de implementação, constantes dos trabalhos preparatórios para a próxima Conferência Ministerial da OMC.

É importante que os membros do MERCOSUL fiquem atentos para o desenrolar dessa discussão, uma vez que qualquer tentativa de se prorrogar o estágio de liberalização do setor têxtil, por parte dos Estados Unidos e CE, no plano multilateral, deve ser contrabalançada por proposta do MERCOSUL, com o objetivo de se conseguir avançar tal liberalização nos planos regionais.

3.1.3. Serviços

Na OMC, o tema serviços vem sendo negociado dentro do GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços) e compreende quatro modos de prestação: prestação transfronteiriça, consumo no exterior, presença comercial e presença de pessoa física, englobando áreas como consultoria, turismo, serviços financeiros, telecomunicações, transporte e construção.

De forma diversa da liberalização de bens, que se faz via redução de tarifas, a liberalização de serviços se faz via dispositivos de leis, regulamentos e procedimentos com efeito no comércio internacional de serviços, através do governo ou órgãos regulatórios.

A Rodada Uruguai iniciou o processo de liberalização do setor em 1995, mas uma nova etapa de liberalização já ficou mandatada no Acordo sobre Serviços para ser iniciada em 2000. Na etapa inicial, a metodologia seguida foi a de negociação de listas de compromissos, onde os membros negociaram os segmentos que queriam liberalizar e as condições para tal liberalização, método conhecido como lista positiva. Para a nova etapa de liberalização, os PDs têm procurado maior acesso nos seguintes segmentos: serviço de contabilidade, legais, audiovisuais, serviços de distribuição e de entrega rápida, educação terciária e serviços ambientais e de energia.

Na ALCA, os Estados Unidos têm grande interesse em ampliar o acesso a todo o mercado do continente, via os quatro modos de prestação, e propuseram como método de negociação o de lista negativa, onde tudo está liberalizado e apenas as exceções são negociadas. A proposta do MERCOSUL é de se manter a tradição do GATS de lista positiva, mas os Estados Unidos argumentam pela dificuldade de definir o método da lista positiva, aliado ao fato do NAFTA ter seguido o método da lista negativa. A proposta também inclui a proibição de restrições sobre: número de prestadores, ativo ou transação, número de operações, número de pessoas, tipo de pessoa jurídica e participação estrangeira no capital. Outro tema importante é a proposta dos Estados Unidos de tirar o modo 3 de prestação de serviços – presença comercial – do escopo da negociação de serviços e incluí-los no capítulo sobre investimentos, já que, na verdade, as regras sobre o estabelecimento de sucursais e filiais de empresas estrangeiras, na verdade, podem ser enquadradas no âmbito do tema investimento.

No CE/MERCOSUL, a proposta da CE inclui os quatro modos de prestação, mas define algumas exceções como audiovisual, cabotagem e transporte aéreo, segmentos que já enfrentaram grandes dificuldades nas negociações do MAI (Acordo Multilateral sobre Investimentos) no âmbito da OCDE. O método de liberalização proposto pela CE é através de listas de compromissos com reservas estipuladas, o que se enquadra dentro do método de lista positiva. A proposta também inclui a proibição de medidas que limitem o número de provedores, o valor do serviço, o número de operações, o número de pessoas físicas, bem como limitação do capital estrangeiro ou a forma da empresa.

Em síntese, as diversas propostas apresentadas nos diferentes foros de negociação permitem uma avaliação preliminar de que todas as partes terão ganhos nos temas incluídos no Bloco de Acesso a Mercados de produtos industriais e agrícolas, além de serviços.

3.2. Bloco II: Regras de comércio

O Bloco Regras de Comércio inclui temas de negociação como: regras sobre subsídios à exportação agrícola, apoios internos para agricultura, regras de origem, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, *antidumping* e medidas compensatórias, subsídios e salvaguardas, além de proteção aos direitos de propriedade intelectual.

3.2.1. Subsídios à exportação e apoio interno para produtos agrícolas

Na negociação da OMC para o setor agrícola, dos três pilares negociados na Rodada Uruguai, fora o referente a acesso a mercados, os dois restantes podem ser enquadrados na área de regras ao comércio. O tema redução de subsídios à exportação agrícola volta para a mesa das negociações com propostas substanciais do Grupo de Cairns, que engloba dezoito dos

grandes exportadores agrícolas, como Austrália, Canadá, Brasil e Argentina, e que deseja a eliminação de todos os subsídios à exportação, aliada a uma redução ambiciosa de 50%, logo no início do período de implementação. Na Rodada Uruguai, tal redução não passou dos 36% em valor e de 20% em volume. Também no caso da redução dos apoios internos, a proposta do grupo de Cairns é de eliminação, com etapa inicial de 50% de redução já no primeiro ano de implementação. Na Rodada Uruguai, tal redução não passou de 20%. Para fazer frente à demanda da CE que defende o caráter multifuncional da agricultura e não apenas o seu papel de produção de alimentos, as discussões devem levar em consideração não só as *preocupações não comerciais* (*non-trade concerns*), além de regras sobre o bem-estar animal, como forma de assegurar o desejo dos consumidores de obter alimentos através de práticas mais decentes de abate e de criação de animais. Sob a liderança do Brasil, o MERCOSUL propôs como tema de negociação os créditos à exportação de alimentos, incluindo financiamentos e garantias. Após os problemas enfrentados pelo Brasil no caso do painel das aeronaves, onde o País foi obrigado a seguir as regras determinadas pela OCDE, da qual não é membro, o Brasil deseja a discussão de regras para créditos agrícolas dentro da OMC, para não ter que acatar novamente as decisões da OCDE.

Na negociação da ALCA, foi proposta forma de se eliminar os subsídios à exportação para as partes do acordo, via um esquema de sanções cruzadas sobre exportações para fora da área e para importações subsidiadas de fora da área (por exemplo, a CE). Já no campo do apoio interno, a proposta dos Estados Unidos foi bastante clara: só negociará tal tema dentro da OMC, uma vez que a participação de todos os parceiros comerciais será fundamental para o sucesso da iniciativa. Dados da OCDE, no entanto, demonstram que tanto a CE quanto os Estados Unidos subiram significativamente seus valores de subsídios totais para a agricultura, cada um atingindo a casa dos US\$ 100 bilhões anuais, isto às vésperas do lançamento de uma nova rodada.

A CE ainda não apresentou sua proposta sobre regras de comércio na área agrícola, mas já existem claros indícios de que seguirá a estratégia americana.

3.2.2. Regras de origem

A OMC vem concluindo o trabalho de harmonização de regras de origem não preferenciais, dentro do Acordo de Regras de Origem. Tais regras serão usadas como base para a aplicação dos instrumentos de comércio como tarifas e cotas, *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas, marcas de origem, compras governamentais e estatísticas. A base das negociações é o conceito de última transformação substancial, e os critérios usados são de mudança de classificação do SH (Sistema Harmonização) (salto tarifário), valor agregado ou critério técnico (para químicos e outros processos contínuos). Nessa negociação estão em jogo cerca de 9.600 produtos, e a maioria deles segue o critério de salto tarifário. A CE e o Brasil defendem o uso de valor agregado para máquinas, aparelhos eletrônicos e automóveis, mas vêm encontrando grande resistência dos Estados Unidos, que preferem o critério de salto tarifário.

Na ALCA, o objetivo das regras de origem é outro, ou seja, de ser a base para a aplicação das preferências tarifárias, isto é, obter as reduções e depois eliminações de tarifas nas importações entre as partes do acordo. Os Estados Unidos vêm defendendo a utilização do critério de salto tarifário para tal instrumento.

No CE/MERCOSUL, o objetivo é o mesmo, ou seja, de dar preferência tarifária para os produtos originados nas partes do acordo. Só que, para manter a coerência dentro de seus inúmeros acordos regionais, a CE vem defendendo o uso do critério de valor agregado.

Em outras palavras, regra de origem é um instrumento fundamental não só na OMC, como dentro dos acordos regionais, só que com objetivos diversos. A questão que se coloca é como reagirá a indústria quando exportar produtos para diferentes mercados e se deparar com regras de origem distintas, que irão acarretar alterações na sua linha de produção, com diferentes requisitos entre a aquisição de componentes no mercado doméstico ou no exterior.

Um fato importante a ter em conta é que o instrumento regras de origem terá séria implicação para a concessão de preferências aos produtos montados nas zonas francas. Se não cumprirem com os requisitos de origem, tais produtos não poderão entrar nos mercados preferenciais com tarifas nulas.

3.2.3. Barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias

O objetivo dos Acordos sobre Barreiras Técnicas e sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias é o de impedir que as legislações nacionais sobre regulamentos e normas técnicas possam se converter em barreiras ao comércio. A base do acordo é derivar tais regulamentos em normas internacionais, desenvolvidas por órgãos internacionais, como a ISO e o CODEX.

Na OMC, com relação à área agrícola, a grande questão apresentada pela CE é o do princípio da precaução, através do qual um membro pode embargar a importação de outro membro baseado na avaliação de risco que tal importação poderá causar. Um bom exemplo do que está em jogo foi a atitude do Canadá, que embargou as importações de carne do Brasil, alegando o fato de que o Brasil não apresentou informações satisfatórias sobre o destino de cerca de cinco mil touros para a reprodução provenientes da Inglaterra, os quais poderiam ter entrado na cadeia de produção de carne processada que estaria sendo exportada para aquele país. Vale lembrar que tal medida desencadeou iniciativa similar dos Estados Unidos e do México, dentro das regras do acordo do NAFTA.

Tanto na ALCA, quanto no CE/MERCOSUL, a base das negociações tem sido a de observar as regras desenvolvidas na OMC e dar ênfase à equivalência de procedimentos e à cooperação e à assistência técnica.

3.2.4. Antidumping e medidas compensatórias

Na OMC, vários membros como Japão, ASEAN e Brasil têm demonstrado interesse em reabrir os acordos sobre *antidumping* e Medidas Compensatórias, com o objetivo de diminuir a discricionariedade de certos membros, como os Estados Unidos, que, segundo eles, estariam usando tais instrumentos de defesa comercial de forma abusiva, como meio de proteger a indústria americana da concorrência internacional. O setor mais afetado por tal proteção tem sido o do aço.

Na ALCA, várias partes fizeram propostas para aperfeiçoar o instrumento, principalmente contra o abuso da utilização do conceito de melhor informação disponível (*BIA*), prazos de investigação para *dumping* e dano, valor mínimo de *dumping*, acumulação de valores para os PEDs, uso da menor entre as margens de *dumping* e de dano, e investigação de revisões. Os Estados Unidos, por sua vez, a princípio, não querem alterar a sua legislação interna e só aceitam fazê-lo nas negociações da OMC. Novamente, alegam que não faria sentido alterar tais regras no âmbito regional, dado o caráter internacional dos acordos existentes.

A CE também já propôs que as regras de *antidumping* e medidas compensatórias fossem as determinadas pela OMC e que novas regras só deveriam ser negociadas no âmbito multilateral.

3.2.5. Subsídios

O Acordo de Subsídios da Rodada Uruguai definiu o conceito de subsídios como contribuições do governo via doações, empréstimos ou perdões de dívidas, além das cláusulas de benefício conferido e de especificidade de um setor. Definiu, ainda, três categorias de subsídios: permitidos (verdes) para desenvolvimento regional, desenvolvimento e pesquisa e troca de equipamentos anti-poluição; acionáveis (amarelos) sujeitos à investigação e à aplicação de medidas compensatórias; e proibidos (vermelhos) quando vinculados à exportação ou ao uso de bens domésticos em preferência aos importados. Uma revisão dos subsídios verdes estava prevista para o final de 1999, mas com a aproximação da Conferência Ministerial de Seattle, que deveria lançar uma nova rodada, a discussão foi postergada. Com o impasse criado em Seattle, a nova rodada não foi lançada e a revisão também não foi realizada. Resultado: para alguns membros da OMC, a categoria dos subsídios verdes está morta; para outros, ela está congelada e só pode ser ressuscitada em uma nova rodada. A questão se torna mais complexa porque alguns PEDs não querem reativá-los, alegando que só os PEDs têm recursos para usá-los. No entanto, outros PEDs defendem que os subsídios verdes poderiam ser reorientados para apoiar programas de desenvolvimento exclusivos dos PEDs. Está assim aberto o debate de como tratar o tema na próxima rodada.

Outra questão da OMC é a reabertura do Anexo VII com a lista dos PEDs, com renda per capita abaixo de US\$ 1.000, que podem subsidiar exportações sem limites. Vários membros da América Central e do Sul, bem como da Ásia, querem ampliar tal limite, de modo a estender o benefício para um número maior de PEDs. Outro tema em exame é o limite de 3,25% do mercado para a aplicação do conceito de competitividade exportadora para os PEDs, abaixo do qual tais membros podem subsidiar exportações.

Nas negociações da ALCA e da CE/MERCOSUL, o tema subsídios ainda não foi abordado.

3.2.6. Salvaguardas

O tema salvaguardas se refere à aplicação de direitos ou cotas como proteção à indústria local nos casos de um surto de importações que causem sério prejuízo à indústria. Tal tema não foi alvo de propostas para a nova rodada de negociações no âmbito da OMC.

Na ALCA, o tema faz parte do grupo sobre acesso a mercados e se refere à negociação de cláusula de salvaguarda para uso bilateral, regional ou hemisférico, mas dentro das regras da OMC. Também existe o debate sobre se o instrumento deve ser usado apenas durante o período de implementação do Acordo ou durante toda a existência da ALCA.

A CE apenas propôs a utilização das regras da OMC para tal instrumento e prevê mecanismos bilaterais de consultas entre as partes

Em síntese, com relação ao Bloco sobre Regras do Comércio, as propostas já apresentadas demonstram que tanto os Estados Unidos quanto a CE têm como estratégia a de só negociar tais temas no âmbito dos acordos multilaterais, isto é, na OMC. Como um número expressivo de exportações brasileiras tem encontrado barreiras de defesa comercial e barreiras técnicas e sanitárias, é importante que os ganhos nas mesas das negociações multilaterais sejam expressivos, para que o acesso aos mercados regionais sejam realmente assegurados.

3.2.7. Propriedade intelectual

O tema proteção aos direitos da propriedade intelectual relacionados ao comércio foi negociado durante a Rodada Uruguai e faz parte integrante da OMC. O objetivo do Acordo é o

de dar proteção aos direitos derivados de marcas, patentes, direitos do autor, desenho industrial, indicações geográficas, topologia de circuitos integrados e informações confidenciais. A mais importante cláusula do acordo se refere às ações efetivas contra atos de infração, através de compensação pelo prejuízo sofrido ou apreensão de produtos pirateados ou de contrafação.

Na nova rodada, novos pontos ligados ao tema devem ser discutidos, dentre eles: ampliação da proteção de indicação geográfica de vinhos e bebidas destiladas para outros produtos alimentícios como queijos e coalhos, patenteabilidade de microorganismos, proteção a conhecimentos tradicionais das populações indígenas (medicina), da biodiversidade (florestas tropicais) e de variedades de plantas.

Um dos pontos sensíveis da nova rodada é a negociação de uma Declaração Ministerial a respeito do direito dos membros da OMC de tomarem medidas para proteger a saúde pública, via quebra de patentes ou licença compulsória, apesar das restrições existentes no Acordo sobre TRIPs. Os proponentes são cerca de vinte países, liderados pelo Brasil, e a oposição parte dos Estados Unidos, CE e Suíça.

Na ALCA, a proposta é reforçar a parte referente à punição nos casos de infração e ampliar os direitos para variedades de plantas, indicação geográfica para alimentos e artesanatos, conhecimentos tradicionais, conhecimento genético, modelos de utilidades e folclore.

A CE ainda não apresentou sua proposta sobre o tema.

3.3. Bloco III: Novos temas

O Bloco sobre Novos Temas inclui negociações sobre itens ainda não existentes na OMC como investimentos, concorrência, cláusula ambiental e cláusula trabalhista, além de temas como transparência de compras governamentais.

3.3.1. Investimentos

Na OMC, o tema investimentos começou a ser discutido desde 1997, através de um Grupo de Trabalho. Atualmente, a OMC analisa a oportunidade de negociar um acordo multilateral sobre tal assunto. O tema investimentos já havia sido discutido na OCDE na negociação do MAI (Acordo Multilateral sobre Investimentos), mas a forte oposição da França, contra a abertura do setor cultural, acabou inviabilizando a conclusão desse acordo.

O objetivo de tal negociação é de dar certa coerência para os mais de 1.400 acordos sobre investimentos já existentes e garantir que os princípios do GATT sobre não-discriminação entre nações, não-discriminação entre capital estrangeiro e nacional, bem como transparência, além de cooperação e assistência técnica, sejam incorporados. Os PDs tentaram, durante as discussões, introduzir cláusula de proibição para exigências de desempenho às exportações, conteúdo local, transferência de tecnologia e participação nacional mínima, mas vários PEDs foram contra. Outra questão, é que o Acordo sobre Serviços (GATS) já inclui o tema investimentos, via o modo 3 de prestação de serviços, através de presença comercial, o que levanta o problema de dois acordos multilaterais estabelecerem regras para o mesmo setor. Como modalidade de negociação, alguns membros defendem a elaboração de lista positiva, onde cada um definiria os segmentos que gostaria de abrir e sob que condições. Já outros membros argumentam pela lista negativa, mais fácil de ser negociada, uma vez que todos os segmentos seriam abertos e só seriam negociadas as exceções.

Os membros a favor de um novo acordo seriam CE, países da Europa Central, Japão e mais recentemente os Estados Unidos. Contra se posicionaram a Índia, Paquistão e Egito, bem

como os ASEAN, alegando a necessidade de manterem flexibilidade para suas políticas industriais.

Nas negociações da ALCA, o tema está em discussão e a proposta dos Estados Unidos defendeu os seguintes pontos: cobertura para bens e serviços, lista negativa, onde todos os setores estariam incluídos, cláusula de expropriação e de compensação de perdas. Os EUA também propuseram a cláusula de não-condicionamento dos investimentos a exigências de desempenho sobre exportação, conteúdo local, transferência de tecnologia, e fornecimento exclusivo. Os Estados Unidos ainda apresentaram cláusula em que as partes não condicionariam investimentos ao recebimento de incentivos para que se cumprissem desempenhos de exportação e conteúdo local, nos moldes do Acordo de TRIMs da OMC.

Vale ressaltar que a cláusula de não imposição de exigências de desempenho ao investimento para a ALCA é distinta das proibições do Acordo sobre TRIMs (Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio), que vincula diretamente tais proibições à concessão de incentivos ao investimento. Esse tema faz parte das negociações sobre implementação dos acordos da Rodada Uruguai, atualmente em discussão na OMC.

Finalmente, os Estados Unidos introduziram um mecanismo alternativo para os casos de conflitos na área de investimentos, não só de Estado contra Estado, mas também de arbitragem entre Estado e investidor, nos moldes do NAFTA.

A CE ainda não apresentou sua proposta sobre o tema.

3.3.2. Concorrência

O tema concorrência vem sendo discutido na OMC, desde 1997, no âmbito de outro Grupo de Trabalho. O objetivo é a negociação de um acordo multilateral que harmonize alguns conceitos básicos sobre o controle de práticas consideradas anticompetitivas como cartéis, abuso da posição dominante e fusões e aquisições. A questão que se coloca é que algumas práticas são consideradas legais em certos membros, mas ilegais em outros, o que vem acarretando incerteza na condução dos negócios das empresas multinacionais. A idéia por trás do novo acordo seria de garantir que os princípios do GATT sobre não-discriminação entre nações, não-discriminação entre capital estrangeiro e nacional, bem como transparência, além de cláusulas de cooperação e assistência técnica, seriam incorporados.

Outra questão é o fato de apenas cerca de setenta membros possuírem leis sobre concorrência, e os demais setenta membros da organização, além de não possuírem tal legislação, defenderem a sua não-adoção. Tal fato levou a CE, grande defensora do tema na OMC, a propor um acordo plurilateral, apenas para os membros interessados.

Os membros a favor de um novo acordo seriam CE, países da Europa Central, Japão e mais recentemente os Estados Unidos, desde que a discussão sobre as implicações do tema concorrência sobre o *antidumping* saiu da agenda. Contra um novo acordo se posicionaram Índia, Paquistão e Egito, bem como os ASEAN, alegando a necessidade de manterem flexibilidade para suas políticas industriais.

Na ALCA, tal capítulo incorporaria, além dos princípios do GATT, um mecanismo de revisão de políticas da concorrência, como forma de se harmonizar as práticas adotadas pelas várias autoridades investigadoras. Uma questão polêmica é a proposta dos Estados Unidos de introduzir, dentro das regras da concorrência, os monopólios oficiais e as empresas estatais. Finalmente, um tema sujeito a grandes discussões é a análise das implicações da política da

concorrência sobre a política *antidumping*, tema consistentemente rejeitado pelos Estados Unidos tanto no plano multilateral quanto no regional.

A proposta da CE é muito semelhante à proposta dos Estados Unidos, mas sem a previsão de um mecanismo específico de revisão.

3.3.3. Cláusula ambiental

O tema meio ambiente já conta com cerca de 200 acordos internacionais, sendo vinte deles com cláusulas comerciais. Com o objetivo de analisar a inter-relação entre comércio e meio ambiente, foi criado na OMC, em 1995, o Comitê de Comércio e Meio Ambiente. As discussões levantaram várias hipóteses de trabalho, que vão desde a negociação de um acordo multilateral, até a inclusão da cláusula ambiental via expansão das cláusulas de exceção do GATT, ou indiretamente, via os Acordos de Barreiras Técnicas e Sanitário e Fitossanitário. A discussão vem-se intensificando porque, se, de um lado, vários PDs defendem a negociação de um novo acordo multilateral dentro da OMC, por outro lado, outros PEDs defendem a criação de uma nova organização internacional, a OMA (Organização Mundial do Ambiente), o que é rejeitado pelos próprios PDs, temerosos com os custos dos processos de despoluição ambiental.

Uma das grandes questões da OMC é que, embora não se tenha acordado regras para as cláusulas comerciais dos acordos ambientais dentro da OMC, o fato é que o tema meio ambiente já entrou na própria OMC, via os Acordos de Barreiras Técnicas e Sanitário e Fitossanitário, bem como painéis sobre o tema como os conflitos: gasolina x poluição (Venezuela e Brasil x Estados Unidos), atum x golfinhos (México x Estados Unidos), camarões e lagostas x tartarugas (ASEAN x Estados Unidos), carnes tratadas com hormônios (Estados Unidos x CE), ou as discussões sobre princípio da precaução e organismos geneticamente modificados. A dúvida é se os membros devem criar novas regras sobre o tema ambiental ou devem deixar aos painelistas da OMC a criação de jurisprudência sobre a matéria, baseada nos acordos internacionais.

Os membros que defendem a negociação de um acordo sobre o tema meio ambiente são a CE e demais membros da Europa, e os que querem impedir a entrada do tema na OMC são Índia, Paquistão, Egito, membros da ASEAN e Brasil.

Na ALCA, o tema tem sido insistentemente colocado nas mesas das negociações pelos Estados Unidos, via capítulo sobre investimentos, que, como no caso do NAFTA, defendem cláusulas que impeçam distorções ao comércio e ao investimento via leis e regulamentos sobre o meio ambiente. Com a pressão exercida pela sociedade civil e pelas organizações não-governamentais, é de se esperar que o tema volte às discussões, mesmo não sendo endossado pelo novo governo republicano. Exemplos recentes são as propostas de acordos dos Estados Unidos com o Chile e com a Jordânia.

A CE ainda não se posicionou sobre o tema, mas as pressões dos ambientalistas e ONGs têm sido intensas, como ficou demonstrado pela inclusão de cláusula ambiental no SGP comunitário.

3.3.4. Cláusula trabalhista

As discussões sobre o tema ainda não entraram formalmente na OMC, mas têm sido realizadas no âmbito das Conferências Ministeriais. Por sua vez, o tema tem sido analisado na OIT – Organização Internacional de Trabalho. O argumento é que, se os países não possuem legislação trabalhista básica, os custos de mão-de-obra serão inferiores aos dos países que possuem tal legislação, o que poderia gerar distorções ao comércio. Os direitos fundamentais

dos trabalhadores estabelecidos pela OIT são: liberdade de associação e de negociações coletivas, proibição de trabalho forçado, remuneração igual para homens e mulheres, não-discriminação no emprego e proibição de trabalho infantil. Os membros que defendem suas legislações trabalhistas demandam proteção através dos instrumentos comerciais como *antidumping* ou medida compensatória.

A grande questão que se coloca é como tornar a OIT politicamente mais fortalecida, de modo a criar mecanismos que imponham a adoção dos direitos básicos dos trabalhadores a todos os seus membros. Uma opção seria um mecanismo nos moldes do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Os membros que defendem a negociação de um acordo sobre o tema são CE, Estados Unidos, demais membros da Europa; e os que querem impedir a entrada do tema na OMC são Índia, Paquistão, Egito, membros da ASEAN e Brasil. Uma proposta discutida em Seattle pode ser retomada, qual seja, a da criação de um mecanismo inter-organizações internacionais para discutir o tema, que integraria além da OIT, OMC, UNCTAD, Banco Mundial e FMI.

Na ALCA, o tema tem sido defendido pelos Estados Unidos, via o capítulo sobre Investimentos, que defende mecanismos que impeçam distorções do comércio e dos investimentos para membros com legislações pouco efetivas. Discussões sobre acordos recentes, como o dos Estados Unidos com o Chile e com a Jordânia são exemplos de como têm sido tratados.

A CE ainda não apresentou propostas sobre o tema, mas pressões da sociedade civil e ONGs já impuseram o cumprimento de tal cláusula via o SGP comunitário.

3.3.5. Compras governamentais

O tema compras governamentais tem sido discutido na OMC em dois modos distintos. O primeiro no âmbito do acordo plurilateral sobre o tema, que envolve apenas cerca de trinta signatários, e o segundo no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Transparência de Compras Governamentais, criado em 1997. O objetivo do Grupo é o de analisar a oportunidade de se estabelecer um acordo multilateral sobre transparência dos processos de compras governamentais e de se evitar atos de favorecimento ou de corrupção. O acordo não teria objetivos de assegurar acesso a mercados, como no caso do acordo plurilateral sobre compras que estabelece limites de valor, acima dos quais todos os órgãos públicos devem abrir licitações internacionais. É importante ressaltar que os valores envolvidos nas compras governamentais chegam a cifras significativas, estimadas em torno de 5 a 10% dos PIBs de cada país.

Na ALCA, as propostas apresentadas visam o acesso aos mercados das compras de órgãos de governo nos níveis federal e subfederal e inclui bens e serviços. O item mais polêmico é se o capítulo deve ou não incluir concessões, uma vez que, embora realizadas com investimentos privados, as compras e obras realizadas pelos privados são realizadas para explorar serviços de caráter público. O acordo também incluiria compras via *leasing* ou aluguéis.

A CE já apresentou sua proposta, que objetiva acesso ao mercado de bens e serviços, adquiridos pelos órgãos de governo dos níveis federais e subfederais. A proposta ainda impede a prática de preferências nacionais ou de margem de preferência nos processos de aquisição pública.

3.3.6. Solução de controvérsias

O tema solução de controvérsias, que compreende todo o mecanismo de resolução de conflitos da OMC, tem sido alvo de discussões na OMC, com o objetivo de se preencher algumas lacunas do acordo da Rodada Uruguai. Uma das questões mais polêmicas se refere ao procedimento de esgotar, primeiro, os recursos de consultas ao painel e ao Órgão de Apelação, antes de se impor retaliação ao membro perdedor do painel. Outra questão controversa diz respeito à participação de ONGs nas sessões dos painéis, bem como do recebimento de pareceres de organizações ou especialistas pelos membros dos painéis, além do peso que deve ser dado a tais informações.

Fato importante a ser considerado é o número de consultas realizadas dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, que desde 1995 já atingiu 229 casos, sendo 92 painéis estabelecidos e 55 relatórios adotados, com um significativo número de acordos realizados entre as partes. Vale ressaltar que os temas que mais geraram consultas foram: medidas sobre o GATT 1994 (120), agricultura (29), subsídios (29), licença de importações (23), barreiras técnicas (19), TRIPs (17), medidas sanitárias (17), *antidumping* (17), TRIMs (16), e têxteis (12). Outro dado relevante que demonstra que o mecanismo é usado tanto pelos PDs quanto pelos PEDs é o número de consultas dos: PDs contra PDs (97), PDs contra PEDs (64), PEDs contra PDs (38), PEDs contra PEDs (25). (Os dados são da OMC.)

Tanto na ALCA quanto no CE/MERCOSUL, estão previstos capítulos sobre solução de controvérsias, com procedimentos específicos para os casos de conflitos entre as partes. Uma questão levantada é como solucionar os casos em que a jurisprudência gerada na OMC começar a conflitar com a jurisprudência gerada nas decisões dos conflitos dos acordos regionais. Outra questão está relacionada à escolha do foro para a solução do conflito, o conhecido problema do *forum shopping*.

Em síntese, o que merece destaque na análise do Bloco sobre Novos Temas é que os pontos que integram esse bloco representam novos acordos no âmbito da OMC. Depois de várias tentativas dos PDs de incluírem tais temas na OMC, sempre bloqueados por vários dos PEDs, Estados Unidos e CE, grandes defensores desses tópicos mudaram de estratégia e passaram a defendê-los no âmbito dos acordos regionais. Abre-se aqui uma boa oportunidade para o MERCOSUL definir, como estratégia, quais temas estaria disposto a aceitar nos acordos regionais (por exemplo, investimentos e concorrência) e quais temas estaria disposto a aceitar apenas em acordos multilaterais (por exemplo, cláusulas ambiental e trabalhista).

4. Conclusões

O momento atual apresenta para o Brasil e para o MERCOSUL um desafio único na história das suas relações internacionais, qual seja, o de negociar simultaneamente três acordos internacionais. O maior dos desafios, sem dúvida, será o da OMC, com o lançamento de uma nova rodada de negociações, que se apresenta com uma agenda ampla, onde diversos temas de grande interesse para o Brasil estarão presentes. Os dois desafios seguintes, o de negociar áreas de livre-comércio com os Estados Unidos, dentro da ALCA, e com a CE, dentro do Acordo CE/MERCOSUL, também revelam alto grau de complexidade, não só pela abertura a que irão expor a economia brasileira, mas pela simultaneidade das negociações.

A tarefa que se apresenta a todos os segmentos da sociedade, seja governo, empresas, trabalhadores e acadêmicos, é significativa e complexa.

Uma análise preliminar das propostas apresentadas na OMC, na ALCA e no CE/MERCOSUL já nos permite adiantar algumas conclusões.

A primeira delas é que todos os segmentos da sociedade interessados nos temas das negociações devem atentar para um dado importante: só uma análise conjunta das três negociações permite uma visão correta dos interesses que o Brasil deve defender, bem como identificar o balanço dos ganhos e perdas que o Brasil terá em cada uma das negociações. Análises parciais centradas na ALCA, como está acontecendo atualmente, poderão levar a conclusões precipitadas e errôneas sobre os indicadores de tais perdas e tais ganhos.

A segunda conclusão é que a participação do Brasil na OMC, baseada em um trabalho de intensas consultas entre governo e empresas, é tarefa de extrema importância, uma vez que é nas mesas da OMC que estarão sendo negociadas as regras fundamentais do comércio internacional, que servirão de base para as negociações dos demais acordos regionais. As prioridades do Brasil na nova rodada são: agricultura, regras principalmente *antidumping*, subsídios para a exportação de bens industriais e créditos agrícolas, e propriedade intelectual para a saúde pública.

A terceira é que os ganhos e as perdas, para o Brasil, serão distintos em cada uma das negociações e que o resultado dependerá de cada um dos grandes blocos de temas negociados.

No Bloco Acesso a Mercados, os ganhos referentes a reduções de tarifas e novos compromissos em serviços serão maiores nos acordos regionais do que na OMC, confirmando o que se preconizava anteriormente, de que os acordos regionais, por envolverem um número menor de participantes, permitem ganhos superiores aos ganhos possíveis nos acordos multilaterais, daí o conceito *GATT plus* (*GATT +*).

No Bloco Regras do Comércio, que inclui temas de grande interesse para o Brasil como *antidumping* e medidas compensatórias, subsídios à exportação agrícola e apoios internos para a agricultura, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, a análise revela um dado importante. Se de um lado, o Brasil tem grande interesse em aprofundar o entendimento desses temas, por outro, vem encontrando sérias resistências por parte de seus parceiros mais desenvolvidos, como Estados Unidos e CE, que têm defendido a posição de só negociar tais temas na mesa dos acordos multilaterais, isto é, na OMC. Em outras palavras, para o Brasil, nos temas ligados a regras de comércio, como os PDs nada querem ceder, os acordos regionais seriam *GATT equal* (*GATT =*), mas, para o Brasil, só interessaria que fosse *GATT +*.

No Bloco dos Novos Temas, que inclui itens como investimentos, concorrência, transparência de compras governamentais, cláusula ambiental e cláusula trabalhista, a estratégia dos PDs é a de negociar nos acordos regionais o que não estão conseguindo negociar nos acordos multilaterais, jogando o peso de suas economias para obter ganhos em temas que são difíceis de negociar no âmbito da OMC. Assim, para os PDs, os acordos regionais seriam *GATT +*, mas, para o Brasil, só interessaria que fossem *GATT =*.

A quarta conclusão, e que deriva das anteriores, é que, se não houver o lançamento de uma nova rodada, o Brasil terá que negociar com muito mais firmeza com os Estados Unidos e com a CE, uma vez que pontos de grande interesse na área de regras dificilmente serão obtidos. No entanto, se uma nova rodada multilateral for lançada, as duas negociações regionais devem caminhar juntas e equilibradas com a negociação multilateral, cenário que certamente maximizará os ganhos do Brasil. Em síntese, com um cenário de três negociações para entrarem nas etapas finais em 2002, o importante é que as três negociações também terminem ao mesmo tempo.

Talvez esse seja o maior desafio que o Brasil terá que enfrentar proximamente, o que exigirá grandes habilidades não só da diplomacia oficial, mas também da diplomacia empresarial e da acadêmica.

**MATRIZ DE GANHOS E PERDAS
DAS TRÊS NEGOCIAÇÕES: OMC, ALCA, CE/MERCOSUL**

Temas	OMC	ALCA	CE/MERCOSUL
Acesso a mercados (bens e serviços)	PDs – GATT + Brasil – GATT +	EUA – GATT + Merco – GATT +	CE – GATT + Merco – GATT +
Regras de Comércio	PDs – GATT + Brasil – GATT +	EUA – nível OMC Merco – GATT +	CE – nível OMC Merco – GATT +
Novos Temas	PDs – novos acordos Brasil – novos acordos	EUA – GATT + Merco – nível OMC	CE – GATT + Merco – nível OMC

Obs.: PD – países desenvolvidos, especialmente Estados Unidos e CE.

Referências bibliográficas:

THORSTENSEN, Vera. **OMC** : as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações internacionais, 2. ed. São Paulo : Aduaneiras, 2001.

PROPOSTAS apresentadas nas negociações da ALCA e do Acordo CE/MERCOSUL, 2001.
Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em fev. 2002

Painel 3 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

A NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS COM OS ESTADOS UNIDOS

*Peter Hakim e Rachel Menezes*¹⁰⁸

Nos próximos anos, o Brasil estará envolvido em importantes negociações comerciais multilaterais, simultaneamente em três frentes: (1) a rodada global de comércio lançada em novembro de 2002, na reunião da OMC, em Qatar; (2) a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), que entrará na sua fase final no ano que vem, quando o Brasil e os Estados Unidos serão co-presidentes das negociações, cuja conclusão está prevista para janeiro de 2005; e (3) as conversas entre o MERCOSUL e a União Européia, que poderão produzir um acordo entre as duas regiões. Nos dois primeiros casos, os Estados Unidos têm um papel central. Mais do que qualquer outro governo, o que Washington disser e fizer terá importância crítica para os resultados do processo e será um dos fatores determinantes dos benefícios a serem colhidos pelo Brasil e outras nações. O Brasil terá de ter uma compreensão clara da política comercial dos Estados Unidos para poder conduzir as negociações de forma efetiva.

No momento, o problema principal é que os Estados Unidos ainda não têm uma estratégia comercial bem definida. Com a recente aprovação da Autoridade de Promoção Comercial (TPA) (ou como ficou conhecida, a autoridade *fast track*) pela Câmara de Representantes dos Estados Unidos, a política comercial daquele país começa a caminhar em direção a uma definição. Mas resta um longo caminho a ser percorrido. A legislação TPA ainda terá de ser aprovada pelo Senado, o que deverá acontecer – se for mesmo aprovada – até março ou abril de 2002. Entretanto, se o Senado introduzir alguma alteração no projeto, as divergências terão de ser resolvidas por uma comissão conjunta da Câmara e Senado, e a legislação terá de ser aprovada novamente em ambas as casas. Nos Estados Unidos, a política comercial é uma questão intensamente debatida que tende à polarização. Assim, o debate pode ser prolongado e a TPA pode até ser derrotada no Congresso.

A Administração Bush tem uma estratégia comercial – da mesma forma que a Administração Clinton tinha. Mas não podemos confundir estratégia comercial com uma política nacional de comércio. A Casa Branca exerce muita influência em questões de comércio externo, mas não pode agir sozinha. Uma política comercial somente pode existir com a aprovação do Congresso. E quando o Congresso se posiciona, fala em nome de um leque muito amplo de interesses – sindicatos, líderes empresariais, grupos representativos de produtores rurais, uma multiplicidade de organizações não-governamentais e forças políticas locais, entre outros. São grupos que procuram ativamente moldar a política comercial dos Estados Unidos, freqüentemente com bastante sucesso.

¹⁰⁸ Peter Hakim é presidente do Diálogo Interamericano em Washington. Rachel Menezes ocupa o posto de *Program Associate* para Questões Sociais e Econômicas na mesma entidade.

A questão é bastante simples. Não existe ninguém que tenha responsabilidade global pela política comercial dos Estados Unidos. A formulação e a implementação dessa política não estão centralizadas numa única instituição. A política comercial dos Estados Unidos é resultado de um processo de conflito e cooperação entre grupos que divergem intensamente entre si. A política nasce somente quando se conseguem reconciliar os vários conflitos e costurar um acordo mínimo no Congresso. O acordo não precisa levar necessariamente a uma política coerente, consistente ou mesmo racional, e raramente alcança esse objetivo. Em última análise, nenhum dos grupos consegue tudo o que quer. Quando os conflitos não podem ser reconciliados ou resolvidos, o país fica sem uma política comercial, e é exatamente essa que tem sido a situação dos últimos seis anos.

Desde a posse do presidente Bush até o momento, não houve nenhum debate a respeito de qualquer iniciativa comercial, seja a rodada da OMC, a ALCA ou qualquer outra. De fato, a única iniciativa comercial discutida em Washington neste período tem sido a concessão da TPA ao presidente. Não há nada melhor do que o debate a respeito do *fast track* para demonstrar a natureza ainda rudimentar do sistema utilizado para formular a política comercial dos Estados Unidos e produzir uma postura tão ambivalente relativa à questão de livre-comércio. Praticamente nada mudou nos termos deste debate desde 1994, quando o presidente Clinton tentou renovar essa autoridade pela primeira vez e jamais conseguiu.

Então, o que é TPA ou *fast track*? Por que é tão importante? E que diferença faz para o Brasil?

A TPA nada mais é do que uma concessão de autoridade do Congresso ao presidente. Ao conceder ao presidente a autoridade *fast track*, o Congresso renuncia seu direito de alterar acordos comerciais negociados pelo Executivo ou de postergar seu debate. Embora tais acordos ainda precisem da aprovação do Congresso, o Legislativo não pode introduzir mudanças no texto. Pode votar somente sim ou não. Assim, o Congresso não pode tentar forçar o presidente a renegociar itens específicos de tratados comerciais e, portanto, reabrir questões que os representantes de outros governos consideravam resolvidas. Contudo – como sempre acontece –, ao conceder este poder, o Congresso não sai de mãos vazias.

Neste caso, o Congresso dos Estados Unidos tem o direito de definir instruções referentes ao processo de negociação, que o Executivo é obrigado a obedecer, incluindo os princípios básicos que devem nortear os negociadores, os objetivos a serem buscados e, freqüentemente, o que deve ser incluído e excluído do processo, bem como os resultados esperados. A TPA ou *fast track* dá ao presidente e seus assessores comerciais autoridade substancial para negociar, pois sabem que o Congresso não pode alterar os resultados dos acordos alcançados. Por outro lado, o Congresso pode estabelecer o arcabouço global e a agenda das negociações e, em alguns casos, determinar até que ponto o Executivo pode proceder. Antes da aprovação da TPA, a maioria dos parceiros comerciais dos Estados Unidos evitam negociações comerciais mais profundas com Washington, pois sabem que os negociadores americanos ainda não têm instruções ou estratégias claramente definidas.

No período mais recente, a batalha política que se trava no Congresso entre o Legislativo e o Executivo tornou-se mais intensa. Em duas ocasiões, o Congresso recusou autoridade *fast track* ao Presidente Clinton, que foi o primeiro presidente americano impossibilitado de usar esse instrumento durante todo o seu mandato. O fato é que só conseguiu aprovar o NAFTA e a Rodada do Uruguai em 1993 aproveitando a autoridade *fast track* concedida pelo Congresso ao seu predecessor, o primeiro Presidente Bush.

O debate político nos Estados Unidos a respeito dessa questão é vital para os interesses do Brasil, pois trata de assuntos de importância central nas suas relações comerciais com os Estados Unidos, tais como direitos trabalhistas, proteção ao meio ambiente, subsídios agrícolas, propriedade intelectual e leis e práticas *antidumping*. Na ausência de TPA, haverá sempre uma incerteza, principalmente em relação à evolução da política americana na sua aplicação a cada uma dessas questões, acompanhada de dúvidas quanto à reação do Congresso diante de posições específicas adotadas pelos negociadores e concessões feitas durante o processo pelo Executivo. É essa incerteza que tem levado o Brasil a se recusar a fechar qualquer acordo com os negociadores dos Estados Unidos até que o presidente Bush consiga autoridade *fast track*.

Mais do que qualquer outra coisa, a TPA – pelo fato de ser tão discutida por tanto tempo – tornou-se emblemática do compromisso (ou falta do mesmo) dos Estados Unidos com o livre-comércio hemisférico e a ampliação da cooperação econômica com a América Latina. Durante todo o período de 1994 a 2001, em que o Congresso se recusou a aprovar a TPA, os governos latino-americanos ficaram sempre mais céticos em relação aos verdadeiros interesses e real apoio dos Estados Unidos à ALCA. Em 1998, o presidente Clinton pediu desculpas aos chefes de Estado reunidos na Cúpula das Américas em Santiago, Chile, pelo fato de ainda não ter conseguido autoridade *fast track*. O presidente Bush prometeu obter TPA logo após sua posse e pode alcançar esse objetivo no corrente ano.

É quase certo que o Senado aprovará a legislação TPA, mas numa versão diferente do projeto aprovado pela Câmara em dezembro do ano passado. Se isso ocorrer, uma comissão conjunta das duas casas negociará um acordo mutuamente aceitável que terá de ser votado novamente pelas duas casas. O obstáculo à sua aprovação final está na Câmara de Representantes, que aprovou o primeiro projeto por uma diferença mínima de um voto, 215 a favor e 214 contra. Será que vai ser possível manter esta maioria, caso haja necessidade de uma nova votação este ano?

Por que a votação foi tão apertada? E quais os fatores que determinarão o resultado?

No primeiro caso, o debate está sendo travado entre democratas e republicanos. Normalmente, os republicanos votam a favor da autoridade *fast track*, até certo ponto pelo fato de concentrarem o apoio da comunidade empresarial pró-comércio. Na votação na Câmara, em dezembro, praticamente 9 em cada 10 republicanos apoiaram a concessão de TPA – como resultado principalmente da enorme pressão exercida tanto pela Casa Branca quanto pela liderança do partido no Congresso.

Se tivessem escolha, os democratas prefeririam nem votar a medida. Se votarem a favor, contrariarão seus maiores aliados, que são os grupos sindicais organizados e quase unanimemente contrários a qualquer liberalização comercial adicional. Por outro lado, um voto negativo será certamente considerado protecionista e dificultará a busca de recursos financeiros na comunidade empresarial para a próxima campanha eleitoral. Se os democratas tiverem de votar, a maioria se posicionará contra a autoridade *fast track*. Na votação de dezembro último, mais do que 9 em cada 10 democratas votaram contra, apesar das concessões-chaves feitas pelos republicanos no sentido de incluir questões como direitos trabalhistas e preocupações com o meio ambiente na agenda dos negociadores americanos. Embora possam agradar os democratas, concessões adicionais parecem improváveis no momento, pois poderiam custar votos de legisladores republicanos que preferem uma autoridade *fast track* enxuta, sem instruções e condições detalhadas, de tal forma que o presidente teria amplo espaço de manobra ao negociar acordos comerciais.

Contudo, as divisões entre os democratas e republicanos no Congresso americano explicam o resultado apenas parcialmente. Nesta questão, muitos membros do Congresso tendem a não votar de acordo com a orientação do seu partido, mas conforme as características políticas e econômicas de suas bases eleitorais. A importância desse fato não pode ser ignorada. Os relatos abaixo foram colhidos em mais de vinte conversas com membros do Congresso.

- Um congressista republicano do meio-oeste, extremamente conservador, defensor intransigente do conceito de livre-comércio, anunciou repetidas vezes que pretendia votar contra a concessão da TPA. Somente assim conseguiria manter o apoio dos funcionários das grandes empresas siderúrgicas e suas famílias, considerado essencial às suas esperanças de reeleição.
- Outro republicano que votou consistentemente a favor de iniciativas de livre-comércio durante toda a sua carreira havia decidido votar contra por causa da recessão americana e dos altos índices de desemprego no setor têxtil no seu distrito. Entretanto, votou a favor somente depois de receber a promessa de proteção adicional contra importações de produtos têxteis em troca do seu voto e dos votos de outros membros.
- Um democrata liberal, eleito pela primeira vez há dois anos, com forte apoio dos sindicatos, declarou que pretendia votar a favor do *fast track* pois havia sido informado de que muitos empregos no seu distrito dependiam do movimento no aeroporto internacional.

A votação da TPA no Congresso americano também depende da disposição do presidente Bush de tornar a legislação comercial uma alta prioridade de sua administração e investir seu tempo e capital político na sua aprovação. Será que está disposto, por exemplo, a canalizar parte dos recursos do seu pacote de estímulo econômico para distritos eleitorais específicos em busca dos votos de membros chaves do Congresso? Será que está pronto para fazer campanha para membros dispostos a colocar seu próprio mandato em risco, votando a favor da TPA? As pressões geradas na Câmara dos Representantes a partir da Casa Branca em dezembro último foram decisivas para a aprovação do projeto por apenas um voto. Até o patriotismo foi utilizado quando o presidente exortava os republicanos da Câmara a não se oporem à autoridade *fast track* num momento de crise nacional. É interessante notar que alguns dos assessores mais próximos ao presidente queriam adiar a votação na última hora, temendo uma derrota do projeto. O desgaste político teria sido muito forte para o presidente, que havia designado a TPA um dos pontos centrais de sua agenda.

É importante enfatizar que as circunstâncias econômicas atuais nos Estados Unidos e na América Latina constituem obstáculos importantes à aprovação da TPA e aos esforços de implementar um sistema hemisférico de livre-comércio. A queda no nível de atividade econômica e o aumento do desemprego nos Estados Unidos poderiam agravar seriamente as atuais tendências protecionistas. Embora essa mudança de curso ainda não tenha ocorrido, as pressões no sentido de defender as indústrias e trabalhadores americanos aumentarão consideravelmente, se a atual recessão gerar ainda mais desemprego e margens de lucro mais magras. Independentemente das sugestões dos analistas econômicos, haverá oposição política a qualquer tentativa de liberalizar ainda mais o comércio. Em períodos de recessão, idéias a respeito de livre-comércio raramente conseguem prosperar.

Embora espelhe a situação americana, o atual declínio da economia mexicana não ajuda em nada. Certo ou errado, o Congresso americano enxerga a ALCA como extensão do NAFTA. O fraco desempenho da economia mexicana tem levado muitos a questionar se a decisão de criar a NAFTA foi realmente uma decisão sábia, gerando assim maiores resistências à adoção de medidas para o livre-comércio no Hemisfério. Outro fator importante é a trajetória da economia brasileira. Responsável por mais do que 70% da atividade econômica da América

Latina, o Brasil é o que torna a ALCA tão atraente para a comunidade empresarial americana. Entretanto, o crescimento fraco registrado pelo Brasil nos últimos anos vem diminuindo esse entusiasmo. O evento mais grave, contudo, foi o colapso da economia argentina. A América Latina terá de ser vista pelo empresariado americano como importante mercado para exportações e pólo de investimento, ou não haverá apoio para o livre-comércio no hemisfério. Fracassos econômicos no Cone Sul terão o efeito de deslocar a atenção da comunidade empresarial para outros mercados. Em poucas palavras, as possibilidades de aprovação de autoridade *fast track* pelo Congresso americano, seguidas de negociações bem-sucedidas da ALCA, seriam melhores se as economias dos Estados Unidos e dos principais países da América Latina estivessem produzindo melhores resultados. Isso reduziria as pressões protecionistas nos Estados Unidos e tornaria a América Latina um parceiro consideravelmente mais atraente.

Ao mesmo tempo, é importante focalizar não apenas a questão de aprovação da TPA, mas também o conteúdo dela. Conforme foi dito acima, é a TPA que norteia os negociadores americanos. Mais do que qualquer outra coisa, a TPA define a política comercial e a estratégia de negociação dos Estados Unidos. A legislação TPA aprovada pela Câmara dos Representantes em dezembro é um bom indício da natureza do projeto final, caso seja aprovado. Sugere dois problemas críticos. Primeiramente, o fato de ter sido aprovada por apenas um voto lança dúvidas sobre a profundidade do comprometimento dos Estados Unidos com negociações comerciais verdadeiras. A votação apertada de dezembro é um aviso de que a Câmara poderá derrotar o projeto final (que se espera seja apresentado ainda no corrente ano). Também sugere que o Congresso poderá rejeitar um acordo da ALCA negociado com a América Latina.

A segunda e mais importante razão tem a ver com o risco implícito à própria votação. Num dado momento, parecia certo que a TPA seria derrotada quando o painel anunciou 215 votos contrários. Entretanto, os líderes republicanos conseguiram mudar dois votos em troca de uma redução das concessões dadas a países do Caribe e da América Central relativas às suas exportações de produtos têxteis. Vários outros votos foram obtidos da mesma forma, aceitando as demandas protecionistas de agricultores, fruticultores e proprietários de usinas e empresas siderúrgicas – ironicamente para salvar legislação projetada para permitir ao presidente negociar acordos de livre-comércio. Nos termos em que foi aprovada pela Câmara, a TPA é protecionista – especialmente em áreas de importância crítica para o Brasil. O Presidente Fernando Henrique Cardoso reagiu imediatamente e declarou sem meias palavras que, caso o texto final da TPA fosse aprovado nos mesmos termos, não haveria qualquer possibilidade de implementação da ALCA. Mas isso não é tão claro. Certamente, existe mais espaço para negociação do que o Presidente Fernando Henrique Cardoso sugere.

Especificamente, as autoridades brasileiras devem reconhecer duas coisas. Em primeiro lugar, o fato de a política comercial americana não ser centralizada e envolver inúmeros atores e interesses representa uma oportunidade para o Brasil, pois poderá negociar e influenciar o resultado final do processo de forma muito mais efetiva. Os negociadores brasileiros precisam ser altamente pragmáticos, evitando objetivos fundamentados em princípios abstratos. Devem tentar identificar e buscar metas alcançáveis, levando em consideração as restrições políticas sob as quais eles e seus colegas americanos terão de operar. O sucesso obtido pelo Brasil na OMC ao garantir uma exceção aos direitos de propriedade intelectual na área de saúde pública é um ótimo exemplo de negociações pragmáticas. Da mesma forma, em vez de tentar introduzir grandes alterações nas leis *antidumping* dos Estados Unidos – legislação esta que goza de amplo apoio bipartidário e é considerada praticamente intocável –, os negociadores brasileiros poderiam buscar renúncias específicas em circunstâncias restritas para si e para

outros países. As negociações agrícolas serão marcadas por discussões produto por produto. Não existe um enfoque que possa abranger todas as questões. Em poucas palavras, o Brasil deve concentrar-se naquelas áreas onde é possível obter resultados e, então, centrar fogo precisamente nelas.

A segunda consideração é que a mesa de negociações não é o único e talvez nem o local mais importante para o Brasil alcançar seus objetivos comerciais. Como os diplomatas brasileiros estão cansados de saber, os inúmeros atores que influenciam a política comercial dos Estados Unidos podem ser contatados numa diversidade de cenários diferentes. Mas a negociação comercial não pode ser deixada exclusivamente aos diplomatas e negociadores. É essencial envolver também os políticos, líderes empresariais e sindicais e membros do Congresso. Todos devem ser estimulados a participar ativamente nas negociações através de contatos regulares com pessoas e instituições similares nos Estados Unidos, incluindo o Congresso, a comunidade empresarial, sindicatos e governos estaduais e locais. Sem esse tipo de esforço, os negociadores brasileiros sofrerão as desvantagens críticas de informação escassa e falta de aliados.

Finalmente, o Congresso brasileiro poderia assumir um papel mais significativo na formulação da política comercial. Não existe nada semelhante à autoridade *fast track* que envolve o Congresso americano profundamente em todo o processo de negociação desde o início e, conseqüentemente, incorpora muitos outros grupos ao processo. Não há nada que impeça o Congresso brasileiro de desenvolver a sua própria versão de uma agenda e definir objetivos para o Brasil nas diversas negociações comerciais – embora, diferentemente da autoridade *fast track*, tais decisões não obrigariam o Executivo. A Conferência sobre a ALCA realizada em outubro e patrocinada pela Câmara dos Deputados do Brasil foi um bom primeiro passo no processo de coleta das informações e pontos de vista necessários à preparação da referida agenda. Um segundo passo poderia ser a contratação de estudos específicos em diversas áreas importantes, a realização de audiências públicas a respeito da ALCA e outras negociações, bem como a organização de outras conferências e seminários. Assim, o Congresso brasileiro seria transformado no centro de um debate nacional sobre o comércio em geral e, especificamente, sobre a ALCA.

Referências bibliográficas:

- BIRDSALL, N. ; DE LA TORRE, A. ; MENEZES, R. **Washington contentious** : economic policy for social equity in Latin America. Washington : Inter-American Dialogue, Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- HAKIM, Peter. The uneasy Americas. **Foreign Affairs**, mar./abr. 2001. Disponível em: <www.foreignaffairs.org> Acesso em 15 fev. 2002.
- OSTRY, Sylvia (Ed.). **The trade policy-making process** : level one of the two level game : country studies in the Western Hemisphere. Toronto : Universidade de Toronto, Munk Centre for International Affairs, [200-?]. (No prelo).
- SCHOTT, J. **Prospects for free trade in the Americas**. Washington : Institute for International Economics, 2001.

Painel 3 (24/10/2001)

Trabalhos apresentados

OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO DIANTE DO LIVRE-COMÉRCIO, AS NEGOCIAÇÕES DA ALCA E A OMC: ALGUMAS REFLEXÕES GERAIS

*Méntor Villagómez Merino*¹⁰⁹

A título de introdução

Este trabalho tem a intenção de apresentar algumas reflexões de caráter geral com respeito à validade da abertura e da liberalização dos mercados, considerando o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, de modo especial no marco das negociações que atualmente se fazem na Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Pretende avaliar a experiência mais recente da região, sob a perspectiva de um país pequeno, o Equador, que trata de substituir seu tradicional padrão de inserção na economia internacional – assentado, até há pouco, num alto nível de protecionismo e nos fundamentos mais clássicos aplicáveis às indústrias nascentes – por um esquema de maior abertura e liberalização que, contudo, não deveria significar o abandono de uma adequada vigilância estatal.

A análise postula e confirma as vantagens da liberdade cambial como via para a modernização e maior equidade distributiva, ainda que nos limites de certos pressupostos básicos.

Vistas as semelhanças estruturais das economias andinas, de cujo esquema de integração o Equador participa, a análise permitiria estabelecer algumas semelhanças com respeito às dificuldades que esses países tiveram de enfrentar no seu esforço de modificação de estilo de desenvolvimento, bem como tirar algumas conclusões¹¹⁰, com respeito ao futuro imediato, no contexto das negociações comerciais que avançam na ALCA e na OMC, numa conjuntura caracterizada pela emergência – uma vez mais – daquilo que, tempos atrás, Karl Polanyi denominava “a grande transformação”, agora sob outra caracterização.

Autarquia e liberdade cambial: a experiência recente

O lugar-comum das novas relações econômicas internacionais e das possibilidades de desenvolvimento das nações, nos últimos anos, parece ser, sem dúvida alguma, a maior integração aos mercados internacionais de parte das economias em desenvolvimento.

¹⁰⁹ Presidente do Comitê de Negociações Comerciais da ALCA. Subsecretário Econômico do Ministério de Relações Exteriores do Equador.

¹¹⁰ Os critérios apontados nesta nota refletem uma posição de caráter pessoal do autor; não constituem, de modo algum, uma opinião oficial da Comunidade Andina nem tampouco comprometem as instituições às quais ele está vinculado.

Frente às opções do passado, centradas no privilégio da autarquia, a liberalização dos mercados ofereceu, evidentemente, maiores possibilidades de crescimento aos países, baseadas em novos investimentos e transferência de tecnologia, que dinamizaram as economias nacionais, sobretudo por seu estímulo a novas exportações, que passam a ser, pelo menos se existe coerência e consistência na aplicação das políticas de regulação macroeconômica, os determinantes essenciais do desempenho econômico.

Existiria consenso no fato de considerar que os países que mais intercambiam e exportam são os que mais crescem. Os exemplos de algumas nações asiáticas e do Chile, para citar talvez os mais relevantes, confirmam isso. Contudo, é óbvio que tais resultados foram alcançados após a aplicação de rígidas políticas de estabilização, durante longos períodos e, especialmente, sob o denominador da continuidade.

A América Latina, pelo menos até o final dos anos oitenta, era uma das zonas mais voláteis do mundo. Em suas economias, o tipo de câmbio, a inflação e o investimento tendiam a movimentar-se de forma errática, gerando instabilidade e propiciando a formação de expectativas distorcidas dos agentes econômicos, no marco de modelos de caráter administrativo, que estimularam a implementação de políticas anticompetitivas, que alteravam a dotação de recursos, a produtividade e a eficiência, essenciais para a concorrência numa economia internacional, que se transformava com rapidez.

Foram afetadas as possibilidades do crescimento econômico e produziram-se comportamentos perversos nos agentes econômicos individuais, que tiveram consequências negativas para a sociedade e condicionaram suas perspectivas de mudança.

Houve perda de incentivos para investimento em instalações físicas e capital humano, o que desacelerou a expansão das economias nacionais, além de ter efeitos distributivos enviesados, contra os segmentos populacionais de menores rendas, o que condicionou a demanda e as tendências da acumulação.

Por sua vez, a instabilidade nos mercados cambiais, especialmente nos regimes movidos por interesses particulares, produziu uma forte desconfiança nas políticas públicas e alterou a evolução dos investimentos e sua rentabilidade. As crises financeiras também estiveram na agenda.

A maior vulnerabilidade externa e a deterioração das contas públicas também foram resultado desse modelo. Isso confirmaria o que Amartya Sen assinalou, no sentido de que “o papel que os mercados podem desempenhar depende não só de quanto podem fazer, mas do que lhes é permitido fazer”¹¹¹.

Com base na hipótese de que a proteção e o intervencionismo estatal na gestão econômica ordenariam as tendências do desenvolvimento econômico e social nos países, foram privilegiados apenas certos setores, em detrimento das opções dos consumidores e, sobretudo, da melhor utilização dos recursos. Em alguns casos, como no do Equador, por exemplo, o tipo de câmbio e as taxas de juros permaneceram fixos durante mais de 10 anos, já em meio a um contexto de tensões inflacionárias intensas¹¹².

¹¹¹ Sen, Amartya. *Development as freedom*. New York : Knopf, 1999. A frase de Sen faz referência, na verdade, ao fato de que os grupos dominantes estabelecem suas *próprias* regras em matéria de concorrência e liberdade, o que é, evidentemente, paradoxal, mas compreensível.

¹¹² O tipo de câmbio foi fixado em 25 sucres por dólar e a taxa de juros em 12%, durante toda a década de setenta, por exemplo, enquanto que a inflação superava já os 40% em média anual, quase desde meados dessa década. A taxa das importações chegava, em alguns casos, aos 280%.

O conflito central, contudo, continuou sendo o relacionado à forma de superar tais interesses particulares em benefício do conjunto da sociedade; uma reformulação geral era imperiosa, pois não podiam prevalecer as preferências particulares sobre os altos objetivos dos países.

Assim, foi empreendida, finalmente, a tarefa difícil da mudança, baseada numa opção que resgatava a importância dos mercados como base para a estabilidade macroeconômica e a modernização dos aparelhos produtivos, em meio a uma economia internacional que se tinha modificado com extrema rapidez.

Como se sabe, a denominada “nova economia”, caracterizada pelo progresso inusitado das telecomunicações, da tecnologia e da informação, passou a ser o centro das análises macroeconômicas do crescimento e da análise microeconômica da competitividade.

Com a nova economia, assistiu-se ao advento de um mercado mais fluido, mais transparente, de um intercâmbio sem enfrentamentos e sem fricção: um mercado parecido com o mercado puro da teoria econômica. A abundância de informações, os rendimentos crescentes da economia de redes e a baixa dos custos de transação produziram, em certos prazos, uma revolução organizacional: os mercados se sobreporiam às hierarquias, o comércio e as empresas seriam, conseqüentemente, profundamente afetados¹¹³. E isso alteraria as esferas real e financeira.

Nesse novo contexto internacional, revelar-se-ia, com clareza absoluta, a primazia dos mercados sobre os outros âmbitos do social: a coesão social seria dada efetivamente pela participação no mercado. Mas este refletiria a eficiência e a excelência, motivo por que, a partir desse momento, o balanço final da participação de cidadãos e países dependeria de suas possibilidades de inovação e adaptação. Tal é o desafio generalizado que também o assumem os países em desenvolvimento, nesta conjuntura.

Entretanto, a liberalização dos mercados não supõe, de nenhum modo, o jogo livre da oferta e da demanda: há várias condições a serem consideradas, sobretudo no campo da abertura comercial dentro do contexto multilateral ou regional ampliado; disso se tratará mais adiante.

De qualquer modo, o certo é que a opção da liberalização e da abertura apareceu com maior força, na América Latina, nos anos noventa; ao término da década, confirmava-se que a consistência na aplicação de um modelo menos intervencionista, apoiado na regulação pelo mercado e aberto ao exterior, permitia modular as tendências dos “fundamentais” econômicos, cuja resolução não foi possível, sob o modelo anterior.

Talvez o acima exposto simplifique ao extremo a realidade latino-americana, mas ficou demonstrado nessa década, também, que os países que se integraram ao contexto externo são, como antes se mencionou, os que puderam enfrentar, com maior facilidade, os desajustes conjunturais precipitados por fatores externos e aproveitaram os benefícios da expansão que a economia internacional evidenciou nos últimos anos. Vários indicadores de gestão macroeconômica o confirmaram.

Liberalização comercial e modernização das economias: uma causalidade positiva

A maior integração e o livre-comércio serão, nos próximos anos, variáveis determinantes das tendências do desenvolvimento e mudarão drasticamente as condições do bem-estar geral e a estrutura do mercado mundial.

¹¹³ Cohen, Elie. *L'ordre économique mondial* : essai sur les autorités de régulation. Paris : Fayard, 2001.

O ponto de partida, mais uma vez, é a consideração de que os regimes com maior abertura são, em termos de bem-estar, superiores aos regimes comerciais restritos e protecionistas, pois projetam as condições apropriadas para melhorar a destinação de recursos, a especialização e a institucionalização das sociedades.

Contudo, isso está sujeito a algumas condições: de um lado, à consistência e credibilidade das políticas públicas e a limites perfeitamente definidos para a gestão diretriz do Estado; e, de outro, à atitude que as multinacionais venham a demonstrar, pois são atores decisivos desta nova etapa das relações internacionais.

Do que se conseguiu apreciar nos últimos anos, seria muito certa a afirmação de que, sem condições macroeconômicas corretas, as tentativas de abertura estão fadadas ao fracasso; correlativamente, a aplicação de restrições ao livre-comércio – ou o incremento da proteção – esteve associada ou é resultado de uma macroeconomia deficiente, ou seja, aplicam-se em economias caracterizadas por déficits fiscais insustentáveis, alto endividamento e desajustes na posição de conta-corrente, o que exacerba as tensões inflacionárias.

Isso não quer dizer que, diante dos desequilíbrios internos, os países devam favorecer o isolamento. Na prática, caso se definam com clareza os objetivos de curto e longo prazo, e se houver consistência no funcionamento da política econômica – o que é uma opção privativa dos países em função do mais alto interesse nacional –, a abertura pode ir oferecendo benefícios progressivos, até que, com o tempo, eles sejam alcançados plenamente¹¹⁴.

De outro lado, deve-se assumir que a globalização é um processo complexo, que varia no tempo, afeta indistintamente os setores da produção dos países e pode alterar os “entornos” nacionais, sob diferentes formas. O denominado “triângulo da perfeita compatibilidade”: tipos de câmbio estáveis, fluxos de capital normais e políticas monetárias autônomas, foi uma ficção e a crescente concorrência entre as empresas e agentes econômicos é o denominador comum na conjuntura internacional.

Mas o conceito de globalização, no qual se inscreve, em geral, a análise das tendências do comércio, deve ser precisado. Frente às simplificações, que a entendem como o processo de integração dos sistemas produtivos, comerciais, financeiros e de informação, deve-se contrapor o outro conceito, que a entende como a redefinição, em escala internacional, dos laços entre economia e poder de outros Estados e das firmas multinacionais e o desdobramento do sistema internacional de relações produtivas, através dos fluxos monetários e de investimentos, em espaços ampliados¹¹⁵.

Entender a globalização em sua dimensão adequada permitirá o planejamento da melhor estratégia de inserção ao contexto internacional. Da perspectiva da abertura induzida ou da abertura endógena¹¹⁶, deve-se ter presente que esta é o reflexo de um regime de política econômica que leva os preços domésticos dos bens comerciáveis ao nível dos preços externos. Em todas as economias abertas, as restrições quantitativas não existem ou são muito pequenas; conseqüentemente, as mudanças nos preços domésticos revelarão a evolução dos preços externos.

Tal tipologia de abertura tem, de fato, várias conseqüências práticas para países pequenos e pouco diversificados, o que os obriga a levar a cabo ações emergentes para otimizar

¹¹⁴ Rajapatirana, Sarath. *Macroeconomic conditions for optimal trade opening : issues for Latin America*. Quito : BCE, 1997.

¹¹⁵ Hugon, Philippe. *Economie politique internationale et mondialisation*. Paris : Economica, 1997.

¹¹⁶ Rajapatirana, Sarath, *op. cit.*

a maior vinculação ao mercado externo¹¹⁷, sobretudo em termos da busca de maior competitividade, e isso implica ações em várias frentes.

Como assinalou a CEPAL, fechar a brecha produtiva com os países mais desenvolvidos requer não só políticas macroeconômicas e de abertura adequadas, mas também políticas de desenvolvimento produtivo, que incluam políticas horizontais ou mesoeconômicas (que apoiem a competitividade sistêmica do entorno: infra-estrutura, mercados de fatores, promoção, etc.), e políticas microeconômicas (que modifiquem, diretamente, as operações das empresas, em especial o uso de melhores tecnologias).

Na prática, deve-se levar em conta que os países pequenos enfrentam, de partida, mudanças fundamentais, que abrem dúvidas acerca da eficiência da economia e da política econômica correta: de um lado, a abertura fará com que as empresas suportem uma maior pressão importadora; de outro, de qualquer modo, as oportunidades de exportação aumentam e, por vezes, não há possibilidade de aproveitá-las de maneira oportuna, ao existirem problemas de qualidade; e, finalmente, em função da luta mundial pela atração de investimentos, fica reduzido o espaço de manobra da política econômica, pois está vedada a ela recorrer aos instrumentos do passado, de preferência aos que eram utilizados sob os critérios de apoio às indústrias nascentes¹¹⁸.

Cenário difícil, que se complica para os países que não conseguiram a estabilização interna; nesses casos, confrontados com a abertura e com negociações de compromissos de acesso a mercados, vêem-se diante de um duplo desafio. Junta-se à busca dos equilíbrios internos a otimização da abertura, em termos de definir e aplicar estratégias que minimizem os custos que, de qualquer forma, devem ocorrer com a liberalização.

Para os países em desenvolvimento, a integração e a abertura comercial são sempre mais complexas, pelo menos quando se admite que a liberalização implica custos simultâneos em várias frentes, em especial em termos de emprego. Ao mesmo tempo, devem os países tratar de encontrar modalidades que permitam aos setores deslocados voltarem a se situar entre aqueles que têm possibilidade de continuar avançando e, por esse caminho, absorver os excedentes de mão-de-obra.

Tal é a tarefa interna. Mas, do outro lado, estão as irregularidades da liberalização comercial. Os países desenvolvidos fecham seus mercados às exportações dos países em desenvolvimento sob argumentações de diferente ordem, o que, em muitas ocasiões, dependendo da dinâmica interna, leva a que os setores empresariais reclamem pelo retorno do protecionismo tarifário, pela intervenção governamental, em defesa de determinados setores econômicos e pela aplicação de medidas unilaterais de proteção das indústrias nacionais¹¹⁹, o que resulta compreensível.

Estas atitudes “heterodoxas” podem, na prática, revelar uma espécie de dupla moral comercial, que tende a diluir os esforços da “concertação” multilateral que se impõe na conjuntura, precisamente porque, nos últimos anos, o mundo se tornou mais instável, menos previsível, oferecendo sempre oportunidades às crises latentes.

Os Estados são, pois, cada vez mais interdependentes e os desequilíbrios cada vez mais persistentes, propagando-se a uma velocidade sempre maior. Os temas da regulação

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ Altenburg, Tilman. *La globalización y los países pequeños : estrategias para insertarse con éxito*. [S.l. : s.n.], 199-?.

¹¹⁹ Barral, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. Florianópolis : Diploma Legal, 2000.

e da governabilidade são sempre mais atuais. Como conduzir uma economia inserida nesse contexto? Como estabilizar a economia mundial sem acreditar na idéia de uma perda da soberania dos Estados? Como articular os níveis mundial, regional e nacional de governo?¹²⁰

As negociações comerciais na ALCA e na OMC: colocações sob a perspectiva dos países em desenvolvimento

Os países em desenvolvimento se comprometeram amplamente no processo de liberalização comercial e no aprofundamento do modelo de regulação pelo mercado, se bem que dentro de um quadro de certas precondições, consideradas essenciais para a garantia da equidade na conjuntura.

Como observa Cohen¹²¹, o auge da mundialização não deve tampouco fazer esquecer que, na história econômica, todas as potências atuais conheceram, em suas origens, fases protecionistas mercantilistas e que as liberalizações tarifárias escondiam (e escondem, MVM), muitas vezes, o recurso a obstáculos não-tarifários. A mundialização não está consolidada para sempre: às fases de abertura podem suceder fases de autonomia, apesar das precauções que sejam adotadas para que isso não ocorra.

Possivelmente tenha razão quem diga que a experiência econômica mostra ter o mundo vivido mais sob regimes protecionistas do que sob regimes de livre intercâmbio e que a abertura nunca está definitivamente adquirida (garantida, MVM)¹²², o que suporia a necessidade de avaliar cuidadosamente a implantação de mecanismos de estabilização e melhor distribuição dos custos, que sempre estão implicados com a liberalização.

A ALCA constitui hoje um grande desafio para os países em desenvolvimento. Espera-se que a criação da zona hemisférica de livre-comércio consolide as relações que existem entre os países da região, unidos pelo objetivo essencial de fortalecer a democracia, lutar contra a pobreza e alcançar o desenvolvimento e a prosperidade.

Busca-se um equilíbrio estável, que não altere as condições de concorrência em que se desenvolvem os agentes privados. Entretanto, é óbvio que, no marco destas negociações, existe um tema que não pode ser contornado: o relativo à importância de definir um regime de tratamento especial e diferenciado para os países de menor desenvolvimento.

A incorporação de tal regime na normativa da ALCA é prioritária, levando em conta, de modo especial, as amplas diferenças nos níveis de desenvolvimento que caracterizam as economias participantes no processo, o que poderia reeditar experiências anteriores de esquemas de integração nos quais, ao cabo de certo tempo, os benefícios tenderam a concentrar-se em poucos países, deixando em situação de desvantagem a maioria.

A ausência de dispositivos idôneos de modulação dos custos, que poderiam derivar da abertura, uma vez posta em vigência a normativa resultante das negociações, poderia induzir, em determinados casos, a que se viesse a recorrer a medidas de proteção, se os países de menor desenvolvimento econômico não contarem com instrumentos que lhes permitam ajustar, paulatinamente, suas estruturas produtivas, com vistas a incrementar sua produtividade e

¹²⁰ Cohen, Elie, *op. cit.*

¹²¹ *Idem.*

¹²² Bairoch, Paul. *Histoire Economique et Social du XVIème Siècle à nos jours*. Paris : Gallimard, 3 tomos, 1997. 3 t. Citado por Cohen, Elie, *op. cit.*

competitividade no mercado hemisférico, pois as condições de partida são, com toda evidência, altamente díspares.

Assumir esta posição não implica contradizer os aspectos positivos que derivam da liberalização das economias. Do que se trata é precisamente de apoiar, num sentido amplo, a estruturação de mercados competitivos, distorcidos por uma série de desajustes que, historicamente, envolveram os que são hoje países desenvolvidos.

É um tipo de compensação que leva a que se imponham relações equivalentes nos intercâmbios futuros, que não teriam, necessariamente, o caráter de permanentes, ao menos na perspectiva negativa, na que derivou o clássico protecionismo latino-americano vigente desde os anos cinquenta.

Pretende-se o estabelecimento, em prazos adequados, de um jogo de mercados reais, não de mercados utópicos, não desse mundo de construções rigorosas, em que tudo se explica a partir de premissas assépticas¹²³, o que, em não poucas ocasiões, foi o determinante do atraso relativo da maioria dos países da região.

Como justificar ainda mais a validade do tratamento especial requerido? Há várias formas, que vão desde a mais fácil, o recurso às argumentações históricas tradicionais – em resumo, as assimetrias na formação de preços dos produtos de exportação dos países em desenvolvimento, o que afetou seu processo de crescimento –, até a constatação de uma modernidade marcada pela presença de monopólios e a ruptura dos princípios básicos que regem a regulação pelo mercado por parte das próprias economias industrializadas, que recorreram, de modo persistente, à aplicação de arbítrios protecionistas, que conspiraram contra a expansão econômica dos países da zona.

Este tipo de dispositivos não teria de ser visto como mecanismo que, eventualmente, poderia desacelerar a formação da zona de livre-comércio, mas como um conjunto de regras e compromissos que vão na direção, precisamente, de sua consolidação global. O livre-comércio é um instrumento para o desenvolvimento, e devem ser adotados os arbítrios normativos que apóiem sua vigência hemisférica, num marco de equidade possível, estabilidade e transparência.

De qualquer forma, o tratamento diferenciado não poderia ser, em nenhum caso, menor do que o já contemplado pela normativa OMC, mas deveria ser caracterizado por sua flexibilidade para ser administrado em função dos níveis de desenvolvimento e de considerações de prioridade setorial, que poderiam ser argumentadas, no momento oportuno, pelas nações intervenientes na formação da ALCA.

Outro aspecto fundamental na nova etapa das futuras relações comerciais diz respeito à importância de manter, pelo menos no marco da ALCA, um papel pró-ativo nas negociações, que pode ser concretizado através dos esquemas sub-regionais.

A ALCA, como se conhece, é compatível com os esquemas de integração vigentes; a projeção ao esquema hemisférico prova que os países em desenvolvimento realizaram mudanças unilaterais, que confirmam a tendência de abertura consolidada nos últimos anos, como base de sua modernização e da mudança das estruturas sub-regionais e nacionais, e

¹²³ Expressão de Celso Furtado, em *Fantasia Organizada*, Bogotá, Eudeba Tercer Mundo, 1985; Furtado se refere às exposições que o Prof. Jacob Viner fez entre junho e agosto de 1950, na Fundação Getúlio Vargas.

mostra a compatibilidade que existe nessas ordens. No plano comercial, estes esforços autônomos deveriam ser reconhecidos efetivamente pelos países desenvolvidos.

Num mundo instável como o atual, a “concertação” é preferível ao isolamento ou ao bilateralismo, sem que o segundo seja incompatível com a tendência em curso, ou seja, a progressiva formação da zona de livre-comércio hemisférica.

Assim, para o caso dos países em desenvolvimento, os retrocessos em matéria de liberalização deveriam ser a resposta a desajustes que, muitas vezes, são produto de arbitragens ou práticas anticompetitivas adotadas pelos países desenvolvidos. O recurso aos obstáculos técnicos, mesmo sob considerações ligadas a princípios inegavelmente válidos, como a proteção ambiental, esconde, quando ultrapassam os limites acordados multilateralmente, tendências protecionistas que não podem ser validadas, pois afetam os esforços que os países em desenvolvimento realizam para estabilizar suas economias e modernizar seus aparatos produtivos.

Leve-se em conta que o ordenamento multilateral não pode ser abusado por nenhum grupo de países. Com efeito, o fato de contar com um ordenamento multilateral atualizado sobre as regras do comércio de bens e serviços, ainda que tal ordenamento seja perfectível, pode oferecer benefícios líquidos a (todos, MVM) os países, num contexto de globalização. Ao contrário, a falta de tal ordenamento poderia dar lugar a uma luta entre blocos comerciais ou ao predomínio unilateral das principais potências comerciais, o que não é lícito¹²⁴.

Outro aspecto de fundamental importância no marco das negociações atualmente em curso para a formação da ALCA, do ponto de vista dos países de menor desenvolvimento, é a necessidade de que os resultados do processo sejam objeto de uma avaliação de conjunto, que compense os desvios eventualmente ocorridos nas mesas de negociação, consideradas em particular. De alguma forma, isto poderia complementar os mecanismos de tratamento diferenciado, que serão parte substancial da normativa ALCA.

A negociação por compartimentos estanques pode ser prejudicial para os países em desenvolvimento, e é necessário que se adote um mecanismo de compensação lícito, que possa dar passagem para a implementação – sem as pressões da abertura – de certos estímulos em setores, que os países em desenvolvimento poderiam julgar que são mais interessantes para seu crescimento econômico.

Se a liberalização é, por exemplo, mais avançada no âmbito dos serviços financeiros, um país em desenvolvimento poderia ser mais conservador na liberalização de algum subsetor particular da agricultura, o que facilitaria o êxito de equilíbrios dinâmicos apropriados.

Se os países em desenvolvimento, intervenientes nestas negociações, conseguirem precisar um mecanismo que permita chegar ao acima exposto, é muito possível que o processo se acelere no futuro, por razões óbvias. Cada vez mais, as vulnerabilidades seriam menores, claro, na hipótese de que a coerência na aplicação das políticas internas seja uma constante.

Enfim, a ALCA poderia ser vista pelos países em desenvolvimento como uma via muito importante para precipitar uma mudança duradoura nas relações internacionais, em nível hemisférico e mundial. Reconhecido o fato de que a abertura comercial pode se tornar um fator de aceleração das mudanças internas, a maior integração, que está acompanhada por certo nível

¹²⁴ *América Latina y el Caribe : políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago : CEPAL, 1995. 314 p.

de cessão da soberania dos países em geral, deveria ser aproveitada para estimular a reflexão e a prática concreta sobre as novas características que deveriam ter as relações entre os Estados.

A integração em nível da ALCA, vista sua ampliação de objetivos, pode ser a base para encontrar soluções para alguns dos principais problemas que enfrenta a ordem internacional, sob uma dimensão de caráter estrutural e não apenas como corretivos de nova mudança conjuntural. Dependendo do aprofundamento do processo, a ALCA precipitaria, em algum momento, mudanças na normativa jurídica dos Estados, que viessem a garantir os princípios essenciais do direito econômico dos mesmos e que coadjuvassem a aumentar a segurança jurídica que oferecem as nações aos agentes econômicos, um aspecto que tem sido colocado em dúvida, nos últimos anos, quase de maneira generalizada.

Deseja-se encontrar soluções inovadoras para os problemas atuais de gestão da interdependência política e econômica, que poderiam afetar o desempenho das nações, em geral, precisamente quando a nova economia já determinou mudanças muito marcadas em vários países.

Uma volta ao protecionismo – como consequência dos lamentáveis eventos das últimas semanas – possivelmente acentuaria a depressão econômica mundial, o que, por sua vez, repercutiria, de modo muito marcado, sobre a regulação do social, em nível global. A necessidade, por conseguinte, de abandonar enfoques radicais em matéria de manejo macroeconômico, diante dos primeiros sinais de uma crise é, hoje mais do que nunca, essencial para não afetar o ritmo da expansão econômica, que a economia mundial vinha experimentando nos últimos anos.

Por último, em relação às perspectivas das negociações na Organização Mundial do Comércio, poderiam ser resgatados alguns critérios vertidos anteriormente: a hipótese de base é que, hoje, mais do que nunca, o comércio e as regras do sistema comercial têm intersecção com amplo conjunto de políticas, desde investimento e políticas de concorrência, até políticas ambientais, de desenvolvimento, de saúde e padrões trabalhistas¹²⁵.

Trata-se de melhorar a relação entre todas essas políticas e o sistema comercial, para responder, desta forma, ao desejo de uma consideração coerente e balanceada das diferentes políticas e objetivos¹²⁶. Existiria consenso na necessidade de:

I. Favorecer o surgimento de uma liderança coletiva, que reflita a realidade de um mundo multipolar, e especialmente a emergência dos países em desenvolvimento e sua potencialidade, com respeito ao sistema comercial internacional. Isso é possivelmente mais importante ainda na conjuntura internacional que se instala a partir de setembro de 2001.

II. Estimular uma nova visão dos desafios das políticas econômicas e comerciais, entendendo estas como peças de um “quebra-cabeças interconectado”. Devem-se harmonizar objetivos e políticas nacionais e internacionais e chegar a acordos capazes de evidenciar que tanto as crises financeiras como a degradação ambiental estão afetando, de forma igual, a paz global, o que demanda uma resposta coletiva.

III. Conseguir um novo foro para a gestão da nova e complexa realidade mundial, sobre a base de uma maior cooperação.

¹²⁵ Ruggiero, Renato. Reflections from Seattle. In: Schott, Jeffrey J. (Ed.). *The WTO after Seattle*. Washington : Institute for International Economics, 2000.

¹²⁶ *Idem*.

IV. Exigir dos responsáveis pela condução das políticas públicas a promoção de estratégias e ações globais para reduzir a pobreza e as iniquidades, em períodos estabelecidos. Para isso pode contribuir a abertura comercial redefinida sob essa perspectiva.

Em resumo, como anota R. Ruggiero¹²⁷, exige-se a construção de um novo esquema político para a globalização, baseado em uma nova visão do mundo.

Ainda que a globalização esteja associada ao livre-comércio, às novas tecnologias, aos fluxos de capitais e investimentos, isto não reflete o essencial. O mundo moderno está vinculado pelo intercâmbio de idéias, informação e aspirações de todas as nações, e a visão de conjunto a que se fez referência envolveria, forçosamente, a consideração das aspirações de todos os atores do novo esquema internacional.

Aos países em desenvolvimento corresponde um papel de primeira linha nas mudanças do futuro. A liberalização comercial é um meio para alcançar mais altos e transcendentais objetivos, num mundo que relativizou uma grande parte dos valores tradicionais.

A Conferência Ministerial de Qatar deverá avaliar, cuidadosamente, as condições existentes para promover uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais, pelo menos se o propósito essencial é o de promover um desenvolvimento participativo e justo, como norma única de referência.

Referências bibliográficas:

- ALTENBURG, Tilman. **La globalización y los países pequeños** : estrategias para insertarse con éxito. [S.l. : s.n.], 19--?.
- AMERICA Latina y el Caribe : políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago : CEPAL, 1995. 314 p.
- BARRAL, Welber (Org.). **O Brasil e a OMC**. Florianópolis : Diploma Legal, 2000. 516 p.
- COHEN, Elie. **L'ordre économique mondial** : essai sur les autorités de régulation. Paris : Fayard, 2001.
- FURTADO, Celso. **La fantasía organizada**. Bogotá : Eudeba Tercer Mundo, 1985.
- HUGON, Philippe. **Economie politique internationale et mondialisation**. Paris : Economica, 1997.
- RAJAPATIRANA, Sarath. **Macroeconomic conditions for optimal trade opening** : issues for Latin America. Quito : BEC, 1997.
- SCHOTT, Jeffrey J. (Ed.). **The WTO after Seattle**. Washington : Institute for International Economics, 2000.
- SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York : Knopf, 1999.

¹²⁷ *Ibidem*.

Breve Apresentação dos Participantes

Aécio Neves

Presidente da Câmara dos Deputados.

Aloizio Mercadante

Deputado Federal pelo PT – São Paulo. Mestrado em Economia pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Doutorando em Economia pela Universidade de Campinas (UNICAMP).

André Meloni Nassar

Pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e do Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA), na USP.

Antonio Kandir

Deputado Federal pelo PSDB – São Paulo. Engenharia Mecânica de Produção pela USP. Mestrado e Doutorado em Economia pela UNICAMP – SP.

Antônio Delfim Netto

Deputado Federal pelo PPB – São Paulo. Professor Emérito da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP). Ex-Ministro da Fazenda e da Agricultura.

Antonio José Ferreira Simões

Conselheiro. Chefe do Núcleo de Coordenação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). Coordenador-Geral para as Negociações da ALCA, Ministério das Relações Exteriores. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Instituto Rio Branco.

Benedito Moreira

Presidente da Associação dos Exportadores do Brasil (AEB).

Carlos Eduardo Lins da Silva

Jornalista. Diretor Adjunto de Redação do jornal *Valor Econômico*. Doutor em Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP).

Carlos Henrique Cardim

Diplomata de carreira, é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Formado em Sociologia, é Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Carlos Nayro de Azevedo Coelho

Coordenador-Geral e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Mestrado em Economia Agrícola pela Universidade de Missouri – Columbia, EUA, e Ph.D. em Economia pela Universidade de Missouri – Columbia, EUA.

Celso Lafer

Ministro das Relações Exteriores – Brasil.

Clemens Boonekamp

Representante da Organização Mundial do Comércio (OMC) – Genebra. Economista.

Denise Gregory

Assessora Especial da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Eiiti Sato

Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Consultor do Instituto de Pesquisas e Relações Internacionais da FUNAG-IPRI.

Félix Peña

Representante da Fundação do Banco de Boston em Buenos Aires – Argentina.

Fernando de Mateo

Coordenador-Geral de Negociações com a América Latina, ALCA e Europa. Secretaria de Economia do México. Mestrado em Economia por *El Colegio de México* e pela *The John Hopkins University*.

Fernando P. de Mello Barreto Filho

Assessor do Ministro das Relações Exteriores. Mestre em Direito pela *Columbia University* – New York, EUA. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Diplomata.

Germano Rigotto

Deputado Federal pelo PMDB – Rio Grande do Sul. Bacharel em Odontologia e Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Gilberto Dupas

Professor do Instituto Nacional de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP). Coordenador-Geral do Grupo de Conjuntura Internacional da USP. Professor da FDC junto ao *European Institute of Business Administration (INSEAD)*, França, e à *Northwestern University* – Kellogg, EUA. Editor da revista *Política Externa*.

Hélio Costa

Deputado Federal pelo PMDB – Minas Gerais. Jornalista. Repórter, Publicitário, Tradutor e Redator. Cursos em *Arts and Sciences* na Universidade de Maryland e Correspondente Internacional na *Washington University*.

Jeffrey J. Schott

Instituto Internacional Econômico (IIE) – Washington, EUA.

João Carlos de Souza Meirelles

Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Agricultor e Pecuarista. Bacharel em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP).

José Alfredo Graça Lima

Embaixador e Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração Econômica e de Comércio Exterior.

José Graça Aranha

Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Bacharel em Direito, Mestrado em Direito pela *London School of Economics* – Londres, Inglaterra. Mestrado em Direito da Propriedade Intelectual pela *Franklin Pierce Law Center* – Concord, EUA.

José Serra

Ministro da Saúde. Senador da República.

José Tavares de Araújo

Consultor da OEA. Economista, Ph.D. pela *University of London*.

José Sarney

Senador da República pelo PMDB – Amapá. Ex-Presidente da República.

Julio Sérgio Gomes de Almeida

Diretor Executivo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), São Paulo.

Kjeld Jakobsen

Secretário de Relações Internacionais da CUT – São Paulo.

Lia Valls Pereira

Especialista em Análise Econômica do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Economista, Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutoranda no *Queen Mary College* – Universidade de Londres.

Luis Carlos Heinze

Deputado Federal pelo PPB – Rio Grande do Sul. Ex-Prefeito de São Borja, RS. Ex-Secretário Municipal da Agricultura, São Borja, RS. Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Diplomata de carreira no posto de Embaixador. Chefe da Delegação Permanente do Brasil em Genebra. À época do Seminário “O Brasil e a ALCA” era o Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

Luiz Fernando Furlan

Presidente do Conselho de Administração da Sadia.

Luiz Nassif

Jornalista do jornal *Folha de S. Paulo*.

Lytha Spíndola

Secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Marco Maciel

Vice-Presidente da República.

Marcos Caramuru de Paiva

Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. Diplomata.

Marcos Sawaya Jank

Pesquisador do BID. Professor de Política Comercial Agrícola da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador e, atualmente, *Visiting Scholar* na Divisão de Integração, Comércio e assuntos Hemisféricos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Marcos Cintra

Deputado Federal pelo PFL – São Paulo. Professor Titular e Vice-Presidente da Fundação Getúlio Vargas. Doutor em Economia pela *Harvard University*.

Marcus Vinicius Pratini de Moraes

Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Mário A. Marconini

Diretor-Executivo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Geólogo. Mestrado de Artes em Ciências Políticas pela *Illinois State University*. Mestrado de Artes em Direito e Diplomacia pela *Fletcher School of Law and Diplomacy – Harvard University*. Mestrado em Economia Internacional pelo *Institut Universitaire de Hautes Études Internationales*.

Méntor Villagómez Merino

Embaixador. Presidente da Comissão de Negociações Comerciais da ALCA – Equador.

Murilo Celso de Campos Pinheiro

Presidente do Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo. Assessor da Presidência na Companhia Paulista de Transmissão de Energia de São Paulo (CTEEP). Engenheiro Eletricista, com cursos de especialização em sistemas de aterramento.

Paulo Roberto de Almeida

Doutor em Ciências Sociais. Mestre em Economia Internacional. Diplomata.

Paulo Sotero Marques

Jornalista do Grupo O Estado de São Paulo e correspondente em Washington – EUA. Bacharel em História pela Universidade Católica de Pernambuco, Pós-Graduação no *Institut International de Recherche et de Formation en vue du Développement (IRFED)*, Paris.

Pedro Camargo Neto

Secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Pedro Luiz C. da Motta Veiga

Consultor da Unidade de Integração Internacional da FUNCEX e da CNI. Doutor em Economia de Produção na COPPE/UFRJ.

Pedro Sampaio Malan

Ministro da Fazenda.

Peter Hakim

Diretor do *Interamerican Dialogue* – Washington, D.C.

Ramez Tebet

Senador da República. Presidente do Senado Federal.

Raúl Alfonsín

Ex-Presidente da Argentina.

Ricardo Wahrendorff Caldas

Professor de Ciências Políticas da Universidade de Brasília (UnB). Ph.D.

Roberto Giannetti da Fonseca

Atuou como diretor, vice-presidente e presidente da Cotia Trading S.A. Foi presidente e Fundador da Silex Trading S.A. Ex-Presidente do Conselho de Administração da Lazarus Metais Ltda., em Londres. Exerce a função de Secretário Executivo da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) da Presidência da República. É co-autor do Livro “Domestic Trade Politics and the Uruguay Round” pela *Columbia University Press*.

Roberto Teixeira da Costa

Vice-Presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da USP (GACINT). Bacharel em Economia pela Faculdade Nacional de Ciências Econômicas.

Rubens Ricupero

Embaixador. Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Ex-Ministro da Fazenda e ex-Embaixador em Washington e em Roma.

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador.

Sandra Polônia Rios

Coordenadora da Unidade de Integração Internacional (CNI) – Rio de Janeiro.

Sérgio Silva do Amaral

Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Ex-Embaixador em Londres.

Stefan Bogdan Salej

Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Graduado em Administração de Empresas, Pós-Graduado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Valdemar Carneiro Leão

Embaixador. Diretor-Geral do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores.

Vera Thorstensen

Assessora Econômica da Missão do Brasil junto à OMC – Genebra.

Doutora pela Fundação Getúlio Vargas – SP. Especialista em Comércio Exterior, com programas de pós-doutoramento em *Harvard*, EUA, CEPS, Bruxelas, e BID, Washington.

William Cohen

Ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, governo do Presidente Bill Clinton.